CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.180/2
du 30 mai 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'déterminant les conditions et la procédure d'octroi de l'équivalence des certifications étrangères d'enseignement supérieur'

‡LW-DBFQNDHAJ-FJBIAVT‡

Le 25 mars 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Enseignement supérieur, des Médias et de la Recherche scientifique de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prolongé jusqu'au 31 mai 2016 (*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'déterminant les conditions et la procédure d'octroi de l'équivalence des certifications étrangères d'enseignement supérieur'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 30 mai 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 mai 2016.

(*) Par courriel du 19 avril 2016.

*

‡LW-DBFQNDHAJ-FJBIAVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'harmonisation de la procédure d'octroi de l'équivalence des titres, certificats d'études ou diplômes étrangers au niveau de l'enseignement supérieur (écoles supérieures des arts, universités, hautes écoles et promotion sociale) mériterait un rapport au Gouvernement.

Celui-ci permettrait notamment d'exposer les principes qui gouvernent l'articulation entre, d'une part, le dispositif en projet, en ce qu'il exécute les articles 92 et 93 du décret du 7 novembre 2013 'définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études', et, d'autre part, la procédure d'accès aux études, en ce compris la valorisation des études faites à l'étranger, qui est réglée par les articles 107 à 120 du même décret.

2. L'alinéa 3 du préambule mentionne, au titre de fondement juridique, les articles 92 et 93 du décret du 7 novembre 2013.

Concernant l'article 92 du décret du 7 novembre 2013, il y a lieu de signaler qu'il fait l'objet d'une modification contenue dans un avant-projet de décret 'portant diverses mesures dans l'Enseignement supérieur, à l'organisation de la Gouvernance du centre hospitalier universitaire de Liège et à la recherche' [1].

La section de législation émet dès lors une réserve quant à l'exécution qui est assurée par le texte en projet de l'article 92 du décret du 7 novembre 2013, tel qu'il est modifié par le décret du 25 juin 2015, et quant à la cohérence entre les dispositions en projet et les éventuelles modifications qui seraient apportées au fondement juridique précité.

À ce propos, la déléguée du Ministre a précisé que la modification en projet a notamment pour objet de prévoir qu'

> « aux conditions qu'ils fixent, les jurys statuent sur l'équivalence des études faites hors Belgique aux grades académiques de docteur qu'ils confèrent ».

[1] La section de législation a donné, le 11 mai 2016, un avis 59.262/2 sur cet avant-projet.

‡LW-DBFQNDHAJ-FJBIAVT‡

À défaut d'une modification en ce sens, le texte examiné, qui a pour objet les conditions et la procédure d'octroi de l'équivalence des certifications étrangères d'enseignement supérieur, inclut dans son champ d'application l'équivalence des études faites hors Belgique aux grades académiques de docteur qu'ils confèrent (article 1er, 5°, du projet).

3. Les articles 12 et 13 instaurent des redevances sans qu'aucune disposition décrétale n'habilite le Gouvernement à cet effet.

Pareille redevance ne serait admissible que si un décret en a adopté le principe en énonçant le service ainsi rétribué, le Gouvernement pouvant alors être habilité à en fixer le montant.

La notion même de redevance implique que ce montant doit présenter un rapport raisonnable de proportionnalité avec le service fourni.

À défaut de pareille habilitation, ces dispositions, ainsi que l'article 15, seront omis.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Les textes mentionnés aux alinéas 2 et 4 font partie du cadre juridique du projet et seront dès lors soit omis soit cités sous la forme d'un considérant [2].

2. À l'alinéa 3, il y a lieu d'omettre les mots « modifiant diverses dispositions relatives à l'enseignement supérieur, les articles 40 et 41 ».

En outre, dans l'hypothèse où l'article 92 du décret du 7 novembre 2013 serait modifié, il y aurait lieu de le préciser en ajoutant dans ce cas à la date du 25 juin 2015 celle du dernier décret modificatif.

3. Les formalités mentionnées aux alinéas 11 à 14 doivent être mentionnées dans l'ordre chronologique dans lequel elles ont été accomplies [3].

4. La demande d'avis a été sollicitée dans un délai de trente jours. Par conséquent, le visa relatif à l'avis du Conseil d'État doit faire référence à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, tel que modifié par la loi du 20 janvier 2014.

---

[2] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires,* www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 40.

[3] *Ibid.,* recommandations nos 33 à 35.

‡LW-DBFQNDHAJ-FJBIAVT‡

DISPOSITIF

Article 1er

1. La définition contenue dans l'article 1er, 4°, du projet doit précéder celle figurant à l'article 1er, 2°, du projet.

2. L'article 1er, 3°, 5° et 6°, définit les notions de certification et d'équivalence à un grade académique et d'équivalence à un niveau d'étude.

Or, les notions de certification et d'équivalence sont déjà définies par l'article 15, § 1er, alinéa 1er, 17° et 32°, du décret du 7 novembre 2013.

Si l'intention de l'auteur du projet est de fournir une définition plus précise de ces notions afin de déterminer le champ d'application du projet, ces définitions devraient prendre appui sur celles du décret du 7 novembre 2013.

En outre, la suite du projet sera revue de manière à ne plus reproduire les éléments figurant dans les définitions des notions utilisées.

3. Comme en a convenu la déléguée du Ministre, les mots « relative au cadre des certifications de l'enseignement supérieur en Communauté française » doivent être omis de l'article 1er, 6°, du projet.

Article 2

Afin d'être plus conforme aux conditions contenues dans les articles 3 et 4 de la décision du Comité de Ministres Benelux du 18 mai 2015 'relative à la reconnaissance mutuelle automatique générique de niveau des diplômes de l'enseignement supérieur, l'article 2 du projet devrait être rédigé comme suit :

« [...] le niveau des diplômes de bachelier et de master délivrés par un établissement d'enseignement supérieur reconnu des Pays-Bas ou du Grand-Duché de Luxembourg et sanctionnant la réussite d'un programme d'enseignement supérieur reconnu par les autorités compétentes de ces pays est équivalent au niveau des études sanctionnées respectivement par un grade académique générique de bachelier et de master en Communauté française ».

Article 3

L'article 3 impose comme condition pour une demande d'équivalence d'une certification que celle-ci soit « reconnue comme relevant du système d'enseignement supérieur par les autorités publiques compétentes du pays où les études ont été effectuées ». Elle exclut donc qu'une telle demande puisse concerner une certification reconnue par un État

‡LW-DBFQNDHAJ-FJBIAVT‡

membre de l'Espace économique européen[4] pour une formation effectuée dans un autre État membre de cet Espace.

L'auteur du projet doit être en mesure de démontrer la compatibilité d'une telle exigence avec la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 'relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles', dont l'article 3, paragraphe 1, c), définit le « titre de formation » comme étant « les diplômes, certificats et autres titres délivrés 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 dan la Communauté […] ». Il résulte de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne qu'une telle disposition n'implique pas que l'autorité qui délivre le titre de formation tienne sa compétence de l'État dans lequel est dispensée la formation [5].

Article 6

1. Dans l'article 6 du projet, il y a lieu d'omettre les mots « qui lui sont soumises par l'administration » car ceux-ci sont inutiles.

2. Une observation analogue vaut pour les mots « du présent arrêté » (articles 6, seconde phrase, 7, alinéa 2, 8, alinéa 1er, 8°, 13, alinéas 1er et 2, 14, alinéa 1er) ou pour les mots « du présent article » (articles 9, alinéa 4, et 13, alinéa 3).

Article 7

1. Tel qu'il est rédigé, l'article 7, alinéa 1er, du projet ne prévoit pas d'équivalence du grade de bachelier de transition, ce qui semble contraire à l'article 111, § 1er, alinéa 1er, 5°, du décret du 7 novembre 2013 [6].

Afin de résoudre ce problème, la déléguée du Ministre a indiqué qu'un projet tend à modifier cette disposition en précisant qu'il s'agit de l'article 43, a), de l'avant-projet de décret 'portant diverses mesures dans l'enseignement supérieur, à l'organisation de la gouvernance du Centre hospitalier universitaire de Liège et à la Recherche' [7].

[4] Auquel il convient d'ajouter la Confédération suisse.

[5] C.J.U.E., 23 octobre 1988, *Commission c. Grèce*, C-274/05 ; 4 décembre 2008, *Commission C. Grèce*, C-84/07 ; 4 décembre 2008, *Chatzithanasis*, C-151/07.

[6] Voir l'avis donné le 15 mars 2016 par l'ARES, p. 2.

[7] Voir la note n° 1, plus haut.

‡LW-DBFQNDHAJ-FJBIAVT‡

Dans son avis 59.262/2 donné le 11 mai 2016, la section de législation a observé ce qui suit :

> « Interrogée sur les raisons pour lesquelles l'article 43, a), de l'avant-projet vise à supprimer la possibilité d'octroyer des équivalences à un premier cycle d'études de type long, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :
>
> '[...] dans la réforme que nous menons en matière d'équivalences, il ne sera plus possible d'obtenir l'équivalence à un grade académique de premier cycle du même cursus, c'est-à-dire à un bachelier de type long dans une matière bien précise. À l'avenir, un bachelier de type long ne pourra en effet donner lieu qu'à une équivalence de niveau d'études (et non plus à une équivalence à un grade académique) ou à une valorisation effectuée par un établissement en vue de l'admission aux études sur la base de l'article 117. Il importait donc d'adapter le 5° dans l'article 111'.
>
> Ces explications restent toutefois en défaut d'indiquer les raisons pour lesquelles les décisions d'équivalence de grades étrangers ne pourront plus concerner les bacheliers de type long. L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier cette différence de traitement ».

À défaut d'être modifié et de pouvoir être justifié, l'article 7, alinéa 1er, du projet est contraire à l'article 111, § 1er, alinéa 1er, 5°, du décret du 7 novembre 2013.

2. On n'aperçoit pas la raison de préciser, à l'article 7, alinéa 2, du projet, que le Ministre statue « sur demande du requérant ». Par ailleurs, cette précision ne se trouve pas dans l'article 7, alinéa 1er, du projet.

L'article 7, alinéa 2, du projet sera dès lors modifié sur ce point.

Article 8

1. Les mots « demandeur d'équivalence » devraient être privilégiés par rapport au mot « requérant ». Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

2. L'auteur du projet doit être en mesure de justifier au regard du principe d'égalité et de non-discrimination pourquoi seul l'anglais bénéficie de l'exception prévue par la disposition à l'examen.

3. À l'article 8, alinéa 4, du projet, il serait utile de prévoir un délai dans lequel soit un accusé de réception du dossier complet est transmis au demandeur d'équivalence, soit une demande d'information lui est adressée en vue d'obtenir des pièces complémentaires.

‡LW-DBFQNDHAJ-FJBIAVT‡

Article 9

L'article 9, alinéa 1er, du projet énumère quatre éléments à prendre en compte par la commission d'équivalence.

Concernant l'article 9, alinéa 1er, a), du projet, il s'agit du niveau de certification d'enseignement supérieur obtenue 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.

Au sujet du cadre national des certifications, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

> « Les cadres nationaux de certifications (CNC) classent les qualifications en niveaux fondés sur les résultats de l'apprentissage. Ces niveaux reflètent ce que le détenteur d'un certificat ou d'un diplôme doit savoir, comprendre et être capable de faire et ce en fonction de descripteurs génériques. Le cadre européen des certifications (CEC) crée un cadre de référence commun appelé à servir d'outil de référencement pour les différents systèmes et niveaux de certification, tant pour l'enseignement général et supérieur que pour l'enseignement et la formation professionnels. Le CEC a pour but de promouvoir l'éducation tout au long de la vie et la mobilité. Ces cadres nationaux sont donc des outils utiles en matière de compréhension de qualifications et donc de comparaison de diplômes étrangers et nationaux ».

Quant à l'article 9, alinéa 1er, d), du projet, il est relatif à 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.

À cet égard, la déléguée du Ministre a indiqué que

> « l'Agence externe indépendante en charge de la qualité est en lien avec les développements actuels en matière d'enseignement supérieur, la qualité d'une formation est mise en avant dans le cadre des évaluations de diplômes étrangers. La qualité des programmes d'enseignement est le plus souvent évaluée par des agences qui, pour garantir la nécessaire objectivité du processus, doivent être externe aux établissements d'enseignement supérieur et indépendantes des autorités compétentes en matière d'enseignement supérieur ».

Ces explications gagneraient à figurer dans le rapport au Gouvernement.

Article 11

1. Interrogée sur la disposition à l'examen, qui concerne la reconnaissance en vue de l'exercice d'une profession réglementée, la déléguée du Ministre a indiqué que le texte en projet ne vise que les diplômes délivrés en dehors de l'Espace économique européen, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas couverts par les mécanismes et le champ d'application de la directive 2005/36/CE et elle a proposé de rédigé l'article 11 du projet comme suit :

‡LW-DBFQNDHAJ-FJBIAVT‡

« Dans le cas d'une formation conduisant à l'exercice d'une profession réglementée et pour les diplômes ne tombant pas dans le champ d'application de la directive 2005/36/CE, la Commission d'équivalence … (la suite comme au projet) ».

L'article 11 du projet sera complété en ce sens.

2. Dans l'article 11, alinéa 1er, du projet, les mots « en entretien » sont superflus.

La même observation vaut pour l'article 14, alinéa 2, du projet.

3. Par ailleurs, l'auteur du texte vérifiera si la possibilité d'être entendu par la commission doit être limitée à l'hypothèse mentionnée à l'article 11, alinéa 1er, du projet.

Article 13

1. L'article 13, alinéa 1er, prévoit un traitement accéléré de la procédure d'équivalence de niveau d'études puisque, dans deux hypothèses, l'avis de la commission, n'est pas requis.

Cependant, on peut s'interroger sur ce qu'il faut entendre par « une certification d'enseignement supérieur obtenue dans les mêmes conditions », ainsi que sur le caractère suffisant de l'existence « d'au moins deux décisions d'équivalence de niveau d'études » pour permettre d'avoir accès à cette procédure accélérée (article 13, alinéa 1er, 1°).

Il résulte des informations communiquées par la déléguée du Ministre ce qui suit :

« - dans l'alinéa 1er, 1°, il s'agit de faciliter le processus d'équivalence pour les personnes présentant un diplôme ayant déjà fait l'objet d'une évaluation par la Commission d'équivalence. Par les mêmes conditions, il faut entendre que le diplôme fait suite à un programme répondant aux mêmes conditions d'accréditation, de qualité qu'au moment de l'évaluation précédente d'un même diplôme délivré par le même établissement. En effet, il se peut qu'un programme d'études étranger ait été accrédité pendant une certaine période par l'autorité compétente étrangère et que cette dernière n'ait pas renouvelé l'accréditation pour le programme visé.

- dans l'alinéa 1er, 2°, il s'agit des diplômés ayant acquis leur diplôme dans le cadre du processus de Bologne au sein d'un pays de l'Espace économique européen ».

Ces explications mériteraient de figurer dans le commentaire de l'article 13 au sein du rapport au Gouvernement dont il est question dans l'observation générale n° 1.

2. Il est inutile de faire apparaître, dans le texte en projet, les rapports entre le ministre et son administration.

L'article 13, alinéa 2, du projet sera revu en conséquence.

‡LW-DBFQNDHAJ-FJBIAVT‡

Article 14

1. On n'aperçoit pas la raison pour laquelle l'alinéa 1er se réfère aux articles 48 et 49, et non aux articles 48 et 48/2, de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers'.

2. L'article 14 instaure, dans les circonstances qu'il vise, une possibilité d'équivalence de niveau d'études pour les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire, et non d'une possibilité d'équivalence de grade.

La déléguée du Ministre a expliqué que,

« lorsqu'elles ne peuvent être étayées par des documents, il n'est pas possible de procéder à l'évaluation des compétences spécifiques que requiert une équivalence à un grade académique et que la procédure visée ici s'inspire des pratiques étrangères, notamment norvégiennes et flamandes, qui ont mis en place de longue date des procédures pour les réfugiés ».

Cette justification devrait figurer dans le commentaire de l'article 14.

Article 16

Interrogée sur les modalités de fonctionnement des sous-sections, la déléguée a répondu ce qui suit :

« Celles-ci seront identiques à celles des sections. Si vous le jugez utile, on peut le préciser en remplaçant par exemple 'Chaque section' par 'Chaque section ou sous-section' à l'article 17, alinéa 1er, 18 et 19, alinéa 1er ».

Le texte en projet sera complété en conséquence.

Article 17

L'article 17 du projet ne précise pas qui des deux ou des trois membres composant la commission va en assurer la présidence.

À cet égard, la déléguée a proposé de compléter l'article 17 du projet comme suit :

« Les membres désignent parmi eux un président dont la voix est prépondérante en cas de parité des voix ».

L'article 17 du projet sera complété en ce sens.

‡LW-DBFQNDHAJ-FJBIAVT‡

Article 20

Dans l'hypothèse d'une audition du demandeur d'équivalence, l'article 20, alinéa 1er, du projet prévoit une prolongation d'un mois du délai dans lequel l'avis doit être rendu.

L'article 20, alinéa 2, du projet, qui est relatif à des épreuves complémentaires, ne prévoit, quant à lui, pas de prolongation de délai.

Comme en a convenu la déléguée du Ministre, l'article 20, alinéa 2, du projet sera complété sur ce point.

Article 21

L'article 21 du projet prévoit le remboursement des frais de déplacement des membres de la commission.

Par contre, aucun remboursement de frais n'est prévu lorsque la commission décide de faire appel à des experts externes (article 18 du projet).

La déléguée du Ministre a confirmé que l'article 21 du projet doit s'appliquer à ceux-ci et que le texte en projet sera complété en conséquence.

Article 22

1. Il résulte du texte en projet que l'arrêté royal du 20 juillet 1971 'déterminant les conditions et la procédure d'octroi de l'équivalence des diplômes et certificats d'études étrangers' [8] continuera à régler les équivalences au niveau de l'enseignement primaire et secondaire.

Par conséquent, outre l'abrogation prévue à l'article 22, 1°, du projet, il semble qu'il soit nécessaire de modifier l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 afin d'exclure l'enseignement supérieur, et non pas uniquement l'enseignement universitaire.

[8] Cet intitulé sera mentionné de manière complète dans la disposition à l'examen.

‡LW-DBFQNDHAJ-FJBIAVT‡

2. L'arrêté royal du 4 septembre 1972 'déterminant, en ce qui concerne l'enseignement artistique, les conditions et la procédure d'octroi de l'équivalence des diplômes et certificats d'études étrangers' aura pour champ d'application l'enseignement secondaire artistique.

Outre l'article 22, 2°, du projet, il y a également lieu de revoir l'article 5 de l'arrêté royal du 4 septembre 1972.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON Pierre VANDERNOOT

‡LW-DBFQNDHAJ-FJBIAVT‡