

Numéro du rôle : 3096
Arrêt n° 112/2005 du 30 juin 2005

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 43 du décret de la Communauté française du 31 mars 2004 définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration à l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités, introduit par I. Badiu.

La Cour d'arbitrage,

composée du juge P. Martens, faisant fonction de président, du président A. Arts et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman et J. Spreutels, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le juge P. Martens,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 4 octobre 2004 et parvenue au greffe le 5 octobre 2004, un recours en annulation de l'article 43 du décret de la Communauté française du 31 mars 2004 définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration à l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités (publié au *Moniteur belge* du 18 juin 2004, deuxième édition) a été introduit par I. Badiu, demeurant à 7500 Tournai, rue du Crampon 31/12.

Le Gouvernement de la Communauté française a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement de la Communauté française a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 9 juin 2005 :

- ont comparu :

. Me C. Delhoux *loco* Me E. Balate, avocats au barreau de Mons, pour la partie requérante;

. Me M. Kaiser *loco* Me M. Nihoul, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt à agir

A.1. La requérante a obtenu un diplôme de docteur en médecine, spécialité pédiatrie, après six années d'études en Roumanie. Elle a sollicité de la Communauté française l'équivalence de son diplôme avec celui de docteur en médecine délivré par la Communauté française, ce qui lui a été refusé. Cette décision a été attaquée devant le Conseil d'Etat; le recours est pendant. La décision est notamment fondée sur l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 août 1996 déterminant les conditions et la procédure d'octroi de l'équivalence des diplômes ou certificats d'études étrangers aux grades académiques. Cet arrêté est pris en application de l'article 36 du décret du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades

académiques. La requérante demande l'annulation de l'article 43 du décret entrepris parce qu'il est fort similaire à cet article 36 et qu'elle risque de se le voir opposer comme fondement juridique.

Elle invoque à l'appui de son intérêt la nécessité de pouvoir bénéficier d'une procédure juste, équitable et conforme aux dispositions constitutionnelles.

A.2.1. Le Gouvernement de la Communauté française conteste l'intérêt à agir de la requérante à défaut de lien direct et individualisé entre sa situation personnelle et la norme contestée. On n'aperçoit pas quel dommage la norme pourrait lui causer. La requérante s'est engagée, avant l'entrée en vigueur de la norme entreprise, dans une procédure fondée sur une autre norme et elle a introduit des recours devant le Conseil d'Etat fondés sur la violation de cette autre norme et de son arrêté d'exécution. Il n'y a par ailleurs aucune raison de croire que la norme entreprise pourrait être opposée à la requérante pour lui refuser l'accès à un quelconque emploi.

A.2.2. A titre surabondant, la partie relève encore que, malgré la similitude entre la disposition entreprise et l'article 36 du décret du 5 septembre 1994, la requérante ne formule aucun grief quant à la constitutionnalité de cet article 36 devant le Conseil d'Etat.

A.2.3. Plus subsidiairement encore, le Gouvernement de la Communauté française s'interroge sur l'intérêt, qui serait en tout état de cause tardif, de la requérante à invoquer l'introduction d'une nouvelle demande d'équivalence qui serait cette fois régie par la norme entreprise et l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 août 1996 dont la norme entreprise constitue désormais la base d'habilitation. Elle ne retirerait aucun avantage d'une annulation éventuelle de la norme entreprise.

Dans une première hypothèse, l'annulation ferait renaître l'article 36 du décret du 5 septembre 1994 qui n'est pas plus favorable à la requérante. L'arrêt n° 72/2002 du 23 avril 2002 est invoqué à l'appui de cette thèse. Dans une deuxième hypothèse, l'annulation de la norme attaquée n'aurait pas pour effet de faire renaître l'article 36 du décret du 5 septembre 1994 mais elle n'aurait aucune incidence sur l'application de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 août 1996. Dans une troisième hypothèse, l'annulation n'aurait pas pour effet de faire renaître l'article 36 précité et, à défaut d'habilitation, l'arrêté deviendrait inapplicable. Dans ce cas, toute possibilité d'obtenir une équivalence aurait disparu, ce qui n'améliore pas non plus la situation de la requérante.

A.3.1. La requérante répond qu'elle a dû apprécier dans le délai de six mois qui suit la publication au *Moniteur belge* du décret entrepris quels risques sont liés à la mise en œuvre de cette norme par rapport à son intérêt personnel. Si elle décide d'introduire une nouvelle demande devant les autorités désignées par l'article 43 du décret aujourd'hui en vigueur, elle peut certes, par voie de question préjudicielle, soutenir que l'article qui fonde la compétence de l'exécutif est affecté d'un vice d'inconstitutionnalité, mais il est préférable dans un tel cas de veiller à ce que, dans le bon ordonnancement des recours, la Cour d'arbitrage soit amenée à se prononcer sur cette question au contentieux de l'annulation.

Ne disposant d'aucun droit acquis à la reconnaissance, la requérante doit être vigilante. Elle a donc introduit le recours en annulation afin d'amener la Communauté française à éventuellement modifier son système normatif de reconnaissance en raison de la discrimination qu'elle voit dans le système actuel. La norme entreprise a une incidence défavorable sur la situation de la requérante dans la mesure où la réitération de sa demande, à supposer qu'elle triomphe dans ses recours au Conseil d'Etat, se fera au départ d'une norme dont elle critique fondamentalement le bien-fondé.

A.3.2. La requérante relève encore que, dans le cadre des recours introduits devant le Conseil d'Etat, il n'était pas nécessaire d'invoquer l'inconstitutionnalité de l'article 36 du décret du 5 septembre 1994. Une telle critique eût conduit à une éventuelle inconstitutionnalité par voie de questions préjudicielles alors que cet article n'est plus d'application pour le réexamen du dossier. La norme entreprise sera donc bien *in fine* opposée à la requérante pour lui refuser l'accès à un quelconque emploi. C'est dans cette dimension dynamique que doit être apprécié l'intérêt de la nouvelle demande d'équivalence.

Si la requérante n'a pas encore introduit de nouvelle demande, c'est parce qu'elle subit le délai anormalement long de l'examen de son dossier devant le Conseil d'Etat.

A.3.3. La requérante répond aux trois hypothèses distinguées par le Gouvernement de la Communauté française. Elle conteste l'interprétation large donnée à l'article 162 du décret qui aurait pour conséquence de faire renaître l'article 36 du décret du 5 septembre 1994 et conclut qu'il est évident que l'annulation de la norme entreprise aurait pour conséquence de la soumettre à des dispositions plus favorables à tout le moins dans leur interprétation, étant entendu que l'objectif poursuivi est la mise en place d'un mécanisme de contrôle des équivalences et reconnaissances plus conforme au principe d'égalité. Elle conteste la thèse défendue à titre de deuxième hypothèse et conclut que la demande ne pourrait plus être examinée sur la même base puisque la Communauté française devra revoir son système d'équivalence. Concernant la troisième hypothèse, la requérante relève que le vide juridique créé par l'annulation devrait être immédiatement comblé. A défaut, la Communauté française ne répondrait pas à des exigences constitutionnelles en matière d'accès à l'enseignement et d'accès à l'emploi et pourrait être sous le coup d'une éventuelle action en responsabilité pour carence. Il est donc inexact de considérer que les conséquences liées à un arrêt d'annulation éventuel seraient inutiles pour la requérante.

La partie précise encore qu'elle travaille en Belgique depuis plusieurs années mais que sa situation requiert des dispenses spéciales pour certains actes de l'art de guérir, dispenses qui ont un caractère limité, ce qui l'oblige à contester, critiquer et analyser toutes les normes qui sont susceptibles d'affecter sa situation pour l'avenir.

A.4.1. Le Gouvernement de la Communauté française réplique que, dès lors que la requérante reconnaît ne pas se trouver actuellement ou prochainement dans une situation qui serait régie par la norme entreprise, qu'elle aurait alors la possibilité de soulever la constitutionnalité de cette norme par le biais d'une question préjudicielle mais qu'elle préfère agir à titre conservatoire en annulation par un recours général dans un souci de vigilance par rapport au système légal belge, son intérêt à agir n'est pas établi.

Concernant un réexamen de la demande d'équivalence, le Gouvernement de la Communauté française signale que le Conseil d'Etat, par son arrêt n° 137.265 du 18 novembre 2004, a rejeté la demande de suspension introduite par la requérante.

A.4.2. A titre surabondant, le Gouvernement de la Communauté française estime que pour pouvoir justifier d'un intérêt à l'annulation de la norme entreprise, la requérante devait démontrer que la critique de constitutionnalité invoquée aujourd'hui était aussi dirigée contre la disposition précédente au contenu similaire et donc proposer au Conseil d'Etat de poser une question préjudicielle à la Cour. Concernant l'interprétation large de l'article 162 du décret du 31 mars 2004, le Gouvernement de la Communauté française réplique qu'il n'est pas inimaginable de considérer que lorsqu'une disposition d'un décret abroge un autre décret dans l'ensemble de ses dispositions, l'annulation par le juge constitutionnel d'un article du nouveau décret pourrait conduire à une lecture plus nuancée, postérieure à l'arrêt d'annulation, de la disposition abrogatoire générale. L'article 162 ne pourrait plus formellement avoir abrogé un article annulé par la Cour et donc n'ayant rétroactivement jamais existé. La partie relève encore qu'il n'y a en toute hypothèse aucun lien entre le moyen développé par la requérante à l'encontre de la norme entreprise et le refus qui lui a été signifié concernant sa demande d'équivalence. L'intérêt invoqué est donc purement théorique.

A.4.3. Le Gouvernement de la Communauté française relève encore que les exigences constitutionnelles invoquées par la requérante manquent de précision. L'existence d'une éventuelle obligation positive dans le chef du législateur décretaal est contestable. La Constitution ne contient aucune disposition en ce sens. L'accès au travail des ressortissants non communautaires est par ailleurs particulièrement réglementé.

Quant au moyen

A.5. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Il reproche à l'article 43 entrepris de donner la possibilité au Gouvernement de la Communauté française de prendre des mesures unilatérales, générales et abstraites favorisant manifestement l'une ou l'autre catégorie des ressortissants d'un pays étranger. Il organise manifestement un régime discriminatoire entre les équivalences qui seront

adoptées par des mesures générales et abstraites et les équivalences individuelles. Aucune raison objective ne permet de démontrer pourquoi des mesures générales et abstraites peuvent être prises au profit de certains ressortissants alors que d'autres n'en bénéficieraient pas. Les mesures générales et abstraites ne doivent pas être motivées, dès lors que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ne s'applique qu'aux actes juridiques unilatéraux de portée individuelle.

La seule manière de voir l'égalité telle qu'elle est imposée par les articles 10 et 11 de la Constitution réside dans le traitement parfaitement égalitaire par voie de dispositions générales et abstraites qui permet une analyse cohérente et complète des études pour lesquelles l'équivalence est accordée.

A.6.1. Le Gouvernement de la Communauté française relève tout d'abord que la norme entreprise est similaire à l'article 36 du décret précité du 5 septembre 1994 et que le Conseil d'Etat, dans son avis sur l'avant-projet de décret, n'a soulevé aucun problème de constitutionnalité. Aucun problème de ce type n'avait d'ailleurs jamais été soulevé.

Le Gouvernement de la Communauté française considère tout d'abord qu'à défaut de formulation claire du grief de constitutionnalité allégué, le moyen unique est non fondé. Il relève en effet que la requérante, tantôt conteste la pertinence des équivalences par mesures générales, tantôt indique que seule une reconnaissance par le biais de mesures générales pourrait être conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution.

A.6.2. A titre subsidiaire, le Gouvernement de la Communauté française part de l'idée que la requérante jugerait discriminatoire le fait que certaines personnes ne peuvent bénéficier d'une équivalence par la voie d'une mesure générale et doivent solliciter une mesure individuelle. Interpréter le moyen dans l'autre sens reviendrait à dénier tout intérêt au moyen à la requérante puisqu'elle se trouve dans une situation qui la place dans la catégorie des personnes qui doivent faire l'objet d'une mesure individuelle d'équivalence. Le Gouvernement de la Communauté française estime que la distinction ainsi précisée repose sur un critère objectif et raisonnable. Il fait valoir que l'effet de la différence de traitement alléguée est tout à fait marginal parce que l'extrême majorité des équivalences sollicitées par des diplômés étrangers sont accordées par le biais de mesures individuelles. Concrètement, aucune reconnaissance par le biais d'une mesure générale n'est intervenue sur la base du décret du 5 septembre 1994.

En ce qui concerne le but de la mesure critiquée, le législateur décréto, en 2004 comme en 1994, n'avait pas d'autre choix que de prévoir l'existence de principe d'une procédure de reconnaissance des diplômes fondée sur une analyse individuelle des dossiers. En effet, la disparité des systèmes d'enseignement, des institutions d'enseignement et des formations dans l'ensemble des pays du monde est telle qu'une analyse individuelle sur la base de critères objectifs est généralement requise pour pouvoir se prononcer correctement sur l'équivalence d'un diplôme étranger, avec toutes les conséquences parfois considérables d'une telle équivalence. Cet argument se rapproche de ce que la Cour a décidé dans son arrêt n° 19/93 du 4 mars 1993. Par ailleurs, la coexistence, que permet la norme entreprise, d'un système de reconnaissance d'équivalences par des mesures générales, à côté des équivalences délivrées par des mesures individuelles, est utile afin d'objectiver les appréciations et de simplifier le travail de l'autorité administrative mais uniquement lorsque les données objectives disponibles au départ permettent qu'à titre exceptionnel, il en soit ainsi. Le maintien de cette possibilité est d'autant plus important que le décret du 31 mars 2004 transpose la déclaration de Bologne qui concerne des Etats qui, tous, ne sont pas membres de l'Union européenne et donc ne peuvent invoquer les dispositions spécifiques en droit européen concernant la reconnaissance mutuelle des diplômes. Ceci permet de justifier la coexistence des alinéas 1er et 2 de la norme entreprise.

A.6.3. La partie relève enfin que les arguments fondés sur la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ne modifient absolument rien à l'appréciation que doit faire la Cour de la constitutionnalité de la norme entreprise. *A priori* ils concernent davantage la loi du 29 juillet 1991 que la loi entreprise. Par ailleurs, la critique du fait qu'un acte réglementaire n'est pas soumis à la loi sur la motivation formelle des actes administratifs n'est pas sérieuse compte tenu de l'objet de cette protection que la Cour précise dans son arrêt n° 128/2001 du 18 octobre 2001.

A.7.1. La partie requérante répond qu'il est évident que la lecture du moyen est correcte puisque le Gouvernement de la Communauté française a manifestement compris le grief développé. L'objet du contrôle de la Cour est donc bien de vérifier si les articles 10 et 11 de la Constitution permettent que l'équivalence soit accordée à la fois par le biais de mesures générales et sur la base de mesures individuelles et non pas exclusivement par des mesures générales.

A.7.2. Sur le fond, la requérante considère qu'un examen aussi complexe que celui de la reconnaissance mutuelle des diplômes doit se faire manifestement de manière générale. Il est regrettable à cet égard qu'aucune mesure ne soit intervenue sur la base du décret du 5 septembre 1994 et il est fort probable qu'il n'y en ait aucune qui soit prise sur la base du nouveau décret. Or, c'est bien là l'objectif poursuivi dans le cadre d'une interprétation dynamique qui serait attentive notamment à l'accession sur le marché de titulaires de diplômes des Pays de l'Europe centrale et orientale (PECO). L'analyse de l'équivalence est un acte complexe qui doit notamment prendre en compte non seulement la liste des cours mais aussi leur contenu. Il est paradoxal de vouloir considérer que cette mesure pourrait aboutir de la même manière au terme d'un examen individuel et au terme d'un examen général. La reconnaissance des grades académiques et de la valeur des diplômes en Communauté française se fait au départ d'un système décrétoal. Il n'est donc pas absurde de considérer que pour pouvoir s'inscrire dans l'ordre juridique de l'Etat requis, un système similaire soit mis en place et que les mesures générales soient la règle. La praticabilité de ce système peut sans doute être contestée mais on doit se demander si cette praticabilité est un critère déterminant pour l'examen de constitutionnalité. Il est évident que tous les pays du monde ne sollicitent pas la Belgique dans le cadre d'une reconnaissance; il y a en revanche des zones prioritaires en raison du flux de diplômés et des situations difficiles qui s'y présentent. La Cour devra à cet égard prendre en considération la perversion du système qui fait de l'appréciation individuelle la règle et de l'interprétation générale l'exception, d'ailleurs jamais mise en œuvre. La distinction ne repose donc sur aucun caractère juste et raisonnable ou à tout le moins, elle devrait être corrigée en permettant de faire du système d'analyse individuelle une mesure totalement exceptionnelle. Rien ne pourrait exclure notamment qu'un système rapide permette, lorsqu'une demande est introduite, de prévoir une procédure réglementaire d'examen du dossier. La partie reconnaît que la motivation formelle telle qu'elle ressort de la loi du 29 juillet 1991 ne va pas constituer dans le cas d'espèce la protection fondamentale qu'elle réclame. Il s'agit en fait d'un moyen de révéler la discrimination inévitable qui est mise en place par le double système.

A.8. Concernant la précision du moyen, le Gouvernement de la Communauté française maintient que la discrimination alléguée ne ressort pas à suffisance du contenu de la requête en annulation et qu'une reformulation dans le mémoire en réponse est tardive.

A titre subsidiaire, il précise que la reconnaissance d'équivalence, sur une base individuelle, se fonde sur une procédure et des critères qui confèrent à la décision un caractère parfaitement objectif et précis. Ces garanties sont énoncées dans l'arrêté du 28 août 1996 déjà cité. Les reconnaissances sur la base d'appréciations individuelles ne sont donc pas arbitraires. La partie souligne enfin que le système idéal imaginé par la requérante se heurte à la réalité du nombre et de la diversité des demandes d'équivalence.

- B -

Quant à la disposition entreprise

B.1. L'article 43 du décret de la Communauté française du 31 mars 2004 définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration à l'espace européen de l'enseignement supérieur et finançant les universités dispose :

« Le Gouvernement peut, par voie de mesures générales, 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 complète d'études faites hors Communauté française, et qui n'ont pas fait l'objet d'une mesure visée à l'alinéa précédent, aux différents grades académiques de master, médecin et médecin vétérinaire. L'octroi de l'équivalence complète peut être subordonné à la réussite d'une épreuve particulière dans les cas et limites fixés par le Gouvernement.

Sous réserve des alinéas 1er et 2 du présent article et indépendamment d'une procédure d'admission aux études, les jurys statuent sur l'équivalence totale ou partielle des études faites hors Communauté française aux grades académiques qu'ils confèrent.

Le Gouvernement fixe les conditions et la procédure d'octroi des équivalences visées aux alinéas 2 et 3 ».

Quant à l'objet du recours

B.2.1. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Il reproche à la disposition attaquée d'organiser un régime discriminatoire entre les équivalences qui sont reconnues par des mesures générales et abstraites et les équivalences qui font l'objet de mesures individuelles.

B.2.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.2.3. En tant qu'il allègue la discrimination mentionnée en B.2.1, le moyen unique est suffisamment précis pour que la requête soit recevable.

Quant à l'intérêt à agir

B.3.1. La requérante invoque à l'appui de son intérêt le fait qu'elle a sollicité de la Communauté française l'équivalence de son diplôme avec celui de docteur en médecine, ce qui lui a été refusé, et le fait qu'elle a attaqué ce refus devant le Conseil d'Etat. Elle précise que la décision de refus a été prise en application de l'article 36 du décret du 5 septembre 1994 « relatif au régime des études universitaires et des grades académiques » qui a été remplacé par la disposition entreprise, dont le contenu est similaire à celui de la disposition précitée.

B.3.2. Le Gouvernement de la Communauté française conteste l'intérêt à agir de la requérante à défaut de lien direct et individualisé entre sa situation personnelle et la norme contestée.

B.3.3. Dès lors que la requérante invoque à l'appui de son intérêt le fait qu'elle a introduit une demande d'équivalence qui a été rejetée, qu'une procédure est pendante devant le Conseil d'Etat à propos de cette décision et que, si elle introduit une nouvelle demande d'équivalence, c'est le décret attaqué qui sera applicable, elle justifie d'un intérêt suffisamment direct à son recours.

Par ailleurs, s'il est vrai qu'une annulation de la disposition entreprise pourrait faire renaître une disposition au contenu semblable à la norme attaquée, il n'en résulte pas que la requérante serait dépourvue d'intérêt à demander cette annulation. En effet, par cette annulation, elle recouvrerait une chance de voir sa situation réglée plus favorablement par le législateur.

Le recours est dès lors recevable.

Quant au fond

B.4. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Il reproche à la disposition entreprise d'organiser un régime discriminatoire entre les

équivalences qui sont reconnues par des mesures générales et abstraites et les équivalences qui font l'objet de mesures individuelles.

B.5. La disposition entreprise prévoit deux types de procédures pour obtenir une équivalence : soit le Gouvernement prend des mesures générales qui reconnaissent l'équivalence entre un titre, diplôme ou certificat d'études délivré à l'étranger et l'un des grades académiques conférés en Communauté française; soit des mesures individuelles sont prises en matière d'équivalence, au terme d'une procédure fixée conformément au décret par le Gouvernement.

B.6. La disposition entreprise n'organise pas un régime discriminatoire mais permet tout à la fois que des mesures générales soient prises par le Gouvernement de manière à répondre à des demandes répétées d'équivalence entre des titres, diplômes ou certificats d'études délivrés à l'étranger par une même institution d'enseignement et que des demandes isolées puissent être prises en considération au terme d'une procédure que le législateur décréteil a voulue rapide.

La Cour n'aperçoit pas comment le législateur décréteil pourrait régler autrement la matière, dès lors qu'il doit tenir compte du fait que les situations qui peuvent se présenter sont nombreuses et indéterminées. Le principe d'égalité n'exige pas que le législateur décréteil doive envisager lui-même un nombre indéterminé de situations, qui peuvent concerner des titres, diplômes ou certificats délivrés dans le monde entier et qui évoluent constamment.

B.6. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 30 juin 2005.

Le greffier,

Le président f.f.,

L. Potoms

P. Martens