CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 214.241 du 28 juin 2011

A.200.718/XI-18.099

En cause: **BUBU** Iona,
ayant élu domicile chez
Mes P. LEJEUNE & S. MATRAY, avocats,
rue des Fories 2
4000 Liège,

contre:

la Communauté française,
représentée son gouvernement.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XI^e^ CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la demande introduite le 21 juin 2011 par Iona BUBU, qui tend à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution, de «la décision de retrait de l'équivalence du 9 juin 2011»;

Vu le dossier administratif;

Vu l'ordonnance du 22 juin 2011 notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 23 juin 2011 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. J. VANHAEVERBEEK, conseiller d'Etat, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me S. MATRAY, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me DE LEMOS ESTEVES, loco Me M. NIHOUL, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. M. OSWALD, auditeur au Conseil d'État;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que la requérante, qui est de nationalité roumaine, a introduit, le 4 octobre 2010, une demande d'équivalence au brevet d'infirmier; que le 7 décembre 2010, le Docteur MORIAUX a donné l'avis suivant:

> « - La 1ère formation, de niveau secondaire, s'est étendue sur quatre ans, de 1983 à 1987, (de l'âge de 14 ans à celui de 18 ans). Elle a comporté des cours généraux et environs 1072 heures de cours spécifiques et 1508 heures de stages réparties par discipline: maladies internes, chirurgie, pédiatrie, obstétrique-gynécologie, contagieux, foyers pour enfants.
>
> - Des stages ont également été réalisés pendant la période du 01/09/1987 au 01/09/1988 pour un total de 2496 heures.
>
> - La seconde formation s'est déroulée sur un an (de 1991 à 1992) («cours d'équivalence») et a comporté 528 heures de cours théoriques spécifiques.
>
> L'équivalence à la 1ère année «Infirmière hospitalière» peut être proposée moyennant l'accomplissement des stages suivants:
> - 80 périodes auprès de personnes âgées
> - 40 périodes auprès d'enfants sains.»;

que le 9 décembre 2010, la partie adverse a pris la «décision d'équivalence» suivante:

> «[…]
>
> Considérant le dossier remis par le/la requérant(e) et comportant notamment:
>
> un diplôme roumain de fin d'études de l'Ecole Post-Secondaire de Spécialité d'assistante médicale généraliste, session mars 2010, délivré le 24 mars 2010 par l'Ecole Post-Secondaire Sanitaire de Zalau.
>
> Considérant l'avis remis par la Direction de la Formation des Personnels de Santé du Ministère de la Communauté française en date du 7 décembre 2010 dont copie est jointe en annexe;
>
> […]
>
> Pour ces motifs,
>
> Madame la Ministre a décidé que le dossier du/de la requérant(e) est reconnu équivalent:
>
> A une attestation de réussite des deux premières années des études d' «infirmier hospitalier»
>
> - Equivalence avec le brevet d'infirmier hospitalier» moyennant:
>
> L'accomplissement:
> - De 80 périodes de stages auprès de personnes âgées;
> - De 40 périodes de stages auprès d'enfant sains.
>
> […].»;

que la requérante a ensuite, sur la base de la décision d'équivalence, sollicité l'octroi d'un permis de travail B, qui lui a été octroyé le 5 avril 2011; que le 9 juin 2011, la partie adverse a pris une décision de «retrait de la décision d'équivalence du 9 décembre 2010»; que cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée de la manière suivante:

> «Vu la décision du 9 décembre 2010 prise en application de l'Arrêté royal du 20 juillet 1971, pris en exécution de la Loi du 19 mars 1971 relative à l'équivalence des diplômes et certificats d'études étrangers de considérer le parcours scolaire de Madame Iona BUBU V. équivalant à «une attestation de réussite des deux premières années des études d' «infirmier hospitalier» - Equivalence avec le brevet «infirmier hospitalier» moyennant: L'accomplissement de 80 périodes de stages auprès de personnes âgées; 40 périodes de stages auprès d'enfants sains.»;
>
> Considérant qu'un acte administratif individuel créateur de droits irrégulier peut être retiré en dehors du délai de recours devant le Conseil d'Etat dès lors qu'il est entaché d'une irrégularité telle qu'il doit être tenu pour inexistant, pour autant que l'erreur soit imputable au premier chef à l'administration;
>
> Considérant que l'énoncé de la décision d'équivalence est contradictoire puisqu'il [*sic*] octroie simultanément une équivalence à «une attestation de réussite des deux premières années des études d' «infirmier hospitalier»» et au «brevet infirmier hospitalier» octroyé après la réussite des trois années de formation d'infirmière hospitalière de telle sorte que la décision est manifestement incohérente;
>
> Qu'il s'agit là d'une première erreur;
>
> Considérant en outre que la décision s'appuie sur l'avis préalable rendu le 7 décembre 2010 par la Direction de la Formation des Personnels de Santé du Ministère de la Communauté française, avis prévu par l'article 4 de 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;
>
> Considérant que cet avis, annexé à la décision, est manifestement contradictoire par rapport à celle-ci en ce qu'il conclut que «[l]'équivalence à la 1ère année «infirmière hospitalière» peut être proposée moyennant l'accomplissement des stages suivants:
> - 80 périodes auprès des personnes âgées
> - 40 périodes auprès d'enfants sains»;
>
> Considérant que le dispositif de la décision est donc manifestement contradictoire par rapport à ses motifs;
>
> Qu'il s'agit là d'une deuxième erreur;
>
> Considérant que ces erreurs sont d'une gravité telle que la décision était manifestement irrégulière ou devait du moins raisonnablement être tenue pour telle par son bénéficiaire compte tenu du fait que le contenu de celle-ci ne correspondait pas à l'avis annexé de la Direction de la Formation des Personnels de Santé du Ministère de la Communauté française et que son dispositif lui-même était contradictoire;

Considérant que ces erreurs affectent la décision d'équivalence d'une irrégularité tellement grave que chacun, dans le commerce juridique, peut aisément la discerner;

Considérant que, par conséquent, ces erreurs sont évidentes au point de rendre cette décision inexistante;

Considérant par ailleurs que maintenir cette décision, tenant compte des éléments développés ci-dessus, contreviendrait aux dispositions de l'article 1er, alinéa 1er, a) de 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.

Considérant que ces erreurs ont créé, dans le chef de l'intéressée, le droit d'exercer une profession réglementée dans le domaine de la santé humaine;

Considérant les très graves conséquences que le maintien de la décision contestée serait susceptible de provoquer en matière de santé publique;

En conséquence, la décision d'équivalence du 9 décembre 2010 référencée 5420100232210 considérant le parcours scolaire de Madame Iona BUBU V. équivalent à «une attestation de réussite des deux premières années d'études d' «infirmier hospitalier» -Equivalence avec le brevet «infirmier hospitalier» moyennant: L'accomplissement de 80 périodes de stages auprès de personnes âgées; de 40 périodes de stages auprès d'enfants sains» est retirée.

Une nouvelle décision vous parviendra dans les plus brefs délais.

[…].»;

Considérant que la partie adverse conteste la légitimité de l'intérêt à agir de la requérante dans la présente cause;

Considérant que l'examen de cette exception est lié à l'examen du fond de la demande;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la «violation de la théorie du retrait des actes administratifs; des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; de l'erreur et de l'insuffisance des motifs évoqués; du principe de légitime confiance et de l'erreur dans les motifs de l'acte»; qu'elle fait valoir que la décision d'équivalence attaquée constitue un acte individuel créateur de droits et que selon la théorie du retrait des actes administratifs et de la violation du principe de légitime confiance, il n'appartient pas à l'autorité administrative de retirer un tel acte lorsqu'est venu à expiration le délai fixé pour l'introduction d'un recours devant le Conseil d'Etat; qu'elle soutient qu'il ne peut être fait exception à cette règle de délai que si l'acte est entaché d'une irrégularité telle qu'il y a lieu de le tenir pour inexistant, ou s'il a été pris à la suite de manœuvres frauduleuses ou encore si une disposition légale autorise ce retrait; qu'elle soutient encore qu'il ressort du dossier administratifs et des circonstances de l'intervention de l'acte retiré, que l'irrégularité dont cet acte serait

entaché n'est pas à ce point grave et manifeste que cet acte devrait être considéré comme inexistant, et ce compte tenu, d'une part, de la protection de la sécurité juridique de la bénéficiaire de l'acte et, d'autre part, de la circonstance que l'irrégularité commise est due à la partie adverse; qu'elle ajoute que si deux irrégularités ont été relevées dans la décision de retrait, il y a lieu de déterminer si, aux yeux de son bénéficiaire, la décision était manifestement irrégulière ou devait du moins raisonnablement être tenue pour telle; qu'en ce que l'énoncé de la décision d'équivalence est contradictoire puisqu'il octroi simultanément une équivalence à une attestation de réussite des deux premières années des études d'infirmier hospitalier et au brevet d'infirmer, la requérante fait valoir qu'elle est représentée, pour l'accomplissement de l'ensemble de ses démarches administratives par Madame BERTRAND, que celle-ci a déjà obtenu, pour ses clients, de nombreuses attestations d'équivalence dont notamment pour deux autres infirmières disposant du même diplôme de sorte qu'elle a raisonnablement pu croire que la décision d'équivalence octroyée à la partie requérante comprenait une erreur de plume en mentionnant en première ligne que l'équivalence était octroyée à une attestation de réussite des deux premières années des études d'infirmier hospitalier et qu'une erreur matérielle ne saurait, à elle seule, justifier l'annulation ou le retrait d'une décision administrative; qu'en ce qui concerne l'avis préalable du Docteur Moriaux, la requérante fait valoir que l'article 4 de 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, qui prévoit cet avis, est abrogé depuis le 25 avril 2008 et qu'en tout état de cause, s'agissant d'un avis, l'autorité compétente pour délivrer une équivalence n'était pas tenue par celui-ci et pouvait décider de s'en écarte; qu'elle précise enfin que la motivation d'une décision d'octroi ne doit pas être aussi développée que la décision de refus de l'équivalence, que la motivation formelle de l'acte individuel a pour but d'informer le destinataire de l'acte des motifs de l'octroi, mais surtout de permettre au candidat évincé de connaître les raisons pour lesquelles sa demande a été rejetée, qu'en l'espèce, s'agissant d'une décision positive, la motivation formelle pouvait être réduite à sa simple expression et mentionner uniquement que la demande était fondée et que l'existence du rapport du Docteur MORIAUX n'impliquait pas *de facto* que l'autorité compétente était tenue de prendre une décision conforme;

Considérant que comme le rappelle la requérante, un acte administratif qui confère des droits mais qui est entaché d'irrégularité ne peut être rapporté par l'autorité que pendant le délai prévu pour l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, ou, lorsqu'un recours est introduit, jusqu'au moment de la clôture des débats; qu'il ne peut être dérogé à cette règle qu'au cas une disposition légale expresse autorise le retrait ou lorsque l'acte est entaché d'une irrégularité telle qu'il doit être tenu pour inexistant, ou encore que cet acte a été suscité par des

manœuvres frauduleuses; qu'il n'est pas contesté qu'en l'espèce, le délai fixé pour l'introduction d'un recours devant le Conseil d'Etat, contre la «décision d'équivalence» du 9 décembre 2010, est expiré, qu'aucun recours n'a été introduit contre cette décision et que celle-ci, à la suite de laquelle la requérante a obtenu, le 5 avril 2011, un permis de travail B, constitue un acte individuel créateur de droit; qu'il n'est ici question d'aucune intervention législative et que le dossier administratif ne contient, par ailleurs, aucun indice, ce dont convient la partie adverse à l'audience, de l'existence de manœuvres frauduleuses en vue de l'obtention par la requérante de l'équivalence demandée; qu'en ce qui concerne la gravité de l'irrégularité de la «décision d'équivalence», l'acte attaqué précise, en premier lieu, que «l'énoncé de la décision d'équivalence est contradictoire puisqu'il [*sic*] octroie simultanément une équivalence à une attestation de réussite des deux premières années d'études d'infirmier hospitalier et au brevet infirmier hospitalier octroyé après la réussite des trois années de formation d'infirmière hospitalière de telle sorte que la décision est manifestement incohérente»; que l'acte attaqué précise, en second lieu, que la «décision d'équivalence» «s'appuie sur l'avis préalable rendu le 7 décembre 2010», que «cet avis, annexé à la décision, est manifestement contradictoire par rapport à celle-ci en ce qu'il conclut que «l'équivalence à la 1ère année infirmière hospitalière peut être proposée moyennant l'accomplissement des stages suivants: - 80 périodes auprès des personnes âgées, - 40 périodes auprès d'enfants sains», que «le dispositif de la décision est donc manifestement contradictoire par rapport à ses motifs» et qu' «il s'agit là d'une deuxième erreur»; qu'il précise, en outre, que «ces erreurs sont d'une gravité telle que la décision était manifestement irrégulière ou devait du moins raisonnablement être tenue pour telle par son bénéficiaire compte tenu du fait que le contenu de celle-ci ne correspondait pas à l'avis annexé de la Direction de la Formation des Personnels de Santé du Ministère de la Communauté française et que son dispositif lui-même était contradictoire», que «ces erreurs affectent la décision d'équivalence d'une irrégularité tellement grave que, chacun, dans le commerce juridique, peut aisément la discerner» et que «par conséquent, ces erreurs sont évidentes au point de rendre cette décision inexistante»; que contrairement à ce qu'indique la décision attaquée, le dispositif de la «décision d'équivalence», qui dispose que «le dossier du/de la requérant(e) est reconnu équivalent: à une attestation de réussite des deux premières années d'études d'infirmier hospitalier» et «Equivalence avec le brevet «infirmier hospitalier» moyennant: l'accomplissement de 80 périodes de stages auprès de personnes âgées [et] de 40 périodes de stages auprès d'enfants sains», n'est pas «manifestement contradictoire par rapport à ses motifs», lesquels, après avoir pris en considération le dossier remis par la requérante et spécialement un diplôme roumain de fin d'études de l'Ecole post-secondaire de spécialité d'assistante médicale généraliste, vise «l'avis remis par la Direction de la Formation des Personnels de Santé du Ministère de la Communauté française en date

du 7 décembre 2010 dont copie est jointe en annexe», sans cependant en indiquer la portée; que comme le fait valoir la requérante, «l'avis préalable», qui reste prévu par l'article 4 de 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, n'a aucun caractère contraignant, de sorte que la partie adverse n'était pas tenue de le suivre; que de plus, donnant satisfaction à la requérante, elle n'était non plus tenue d'indiquer les raisons pour lesquelles, en accordant une équivalence pour les deux premières années d'études d'infirmier hospitalier et une équivalence, moyennant l'accomplissement de stages, au brevet infirmier hospitalier, elle s'en écartait; qu'à cet égard, il ressort du dossier déposé par la partie adverse que les conditions mises par la «décision d'équivalence», à l'obtention du brevet «infirmier hospitalier», à savoir l'accomplissement de 80 périodes de stages auprès de personnes âgées et de 40 périodes de stages auprès d'enfants sains, ont été remplies par la requérante comme cela ressort des attestations délivrées par le CPAS de Marche-en Famenne le 15 avril 2011 et par l'ASBL «La Rêverie» le 1er avril 2011; que les conditions pour procéder au retrait de la «décision d'équivalence» du 9 décembre 2010 ne sont dès lors pas réunies; qu'il résulte de ces éléments que l'intérêt de la requérante à demander la suspension de l'exécution de l'acte qui lui retire cette équivalence est légitime et que le moyen est sérieux;

Considérant que la requérante fait valoir, quant au risque de préjudice grave difficilement réparable que lui causerait l'exécution immédiate de l'acte attaqué, que la décision administrative querellée implique qu'elle n'est plus reconnue par les autorités belges comme disposant d'un brevet d'infirmier, que cela implique d'une part l'interdiction de continuer à travailler en tant qu'infirmière et d'autre part, la perte de son permis de travail B, qu'étant de nationalité roumaine, elle est soumise au régime transitoire concernant la liberté de circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne, qu'elle doit, préalablement à l'exercice de son travail, solliciter auprès des autorités belges un permis de travail et que le retrait de la décision d'équivalence du 9 décembre 2010 implique *de facto* le retrait du permis de travail B et par voie de conséquence l'arrêt de ses activités d'infirmière;

Considérant qu'il ressort des débats d'audience que la décision attaquée a été portée à la connaissance de l'employeur de la requérante; que le risque de préjudice grave difficilement réparable qu'elle décrit est dès lors établi;

Considérant que les conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que soit accueillie une demande de suspension sont réunies,

D É C I D E :

Article 1er.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de la décision du 9 juin 2011 par laquelle le Directeur de la Direction générale de l'Enseignement obligatoire retire la décision d'équivalence du 9 décembre 2010 accordée à Iona BUBU.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIe chambre des référés, le vingt-huit juin deux mille onze, par:

M. J. VANHAEVERBEEK, président de chambre f.f.,
M. S. DJERBOU, greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président f.f.,

S. DJERBOU J. VANHAEVERBEEK