

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 218.779 du 29 mars 2012

A. 200.718/XI-18.099

En cause : **BUBU Iona**,
ayant élu domicile chez
Mes P. LEJEUNE & S. MATRAY, avocats,
rue des Fories 2
4020 Liège,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me M. NIHOUL, avocat,
rue du Mail 13
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 juillet 2011 par Iona BUBU, qui demande l'annulation de «la décision de retrait de l'équivalence du 9 juin 2011»;

Vu l'arrêt n° 214.241 du 28 juin 2011 ordonnant la suspension de l'exécution de la même décision;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. M. OSWALD, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 21 février 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 15 mars 2012 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. Ph. QUERTAINMONT, président de chambre;

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

Entendu, en son avis conforme, M. M. OSWALD, auditeur;

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

Les faits :

1. La requérante, née en 1969 et de nationalité roumaine, est porteur du baccalauréat roumain «profil sanitaire» obtenu en 1987 et d'un diplôme roumain d'«assistante médicale généraliste» obtenu en 1992.

Elle avait introduit en Belgique le 4 octobre 2010 un dossier d'équivalence de diplôme délivré à l'étranger, et ce afin d'obtenir l'équivalence au brevet d'infirmier.

Le 7 décembre suivant, le docteur MORIAUX, directeur de la Direction de la formation des personnels de santé au sein du Ministère de la Communauté française, a émis un avis ainsi rédigé :

« - La 1^{ère} 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 environ 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 1^{ère} année "Infirmière hospitalière" peut être proposée moyennant l'accomplissement des stages suivants:

- 80 périodes auprès de personnes âgées
- 40 périodes auprès d'enfants sains.»;

2. Le 9 décembre 2010, la partie adverse a néanmoins pris en faveur de la requérante la décision suivante d'octroi d'équivalence :

« Vu la loi du 29 mars (*lire en réalité* : ‘19 mars’) 1971 relative à l’équivalence des diplômes et certificats d’études étrangers;

Vu 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;

Vu l’arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 6 mars 1995 fixant les conditions de collation du brevet d’infirmier(ère) hospitalier(ère) et d’infirmier(ère) hospitalier(ère) – orientation santé mentale et psychiatrie;

Vu l’arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 mars 1995 fixant le programme de l’enseignement clinique pour l’obtention du brevet d’infirmier(ère) hospitalier(ère) et d’infirmier(ère) hospitalier(ère) – orientation santé mentale et psychiatrie;

Considérant le dossier remis par le/la requérant(e) et comportant notamment :

un diplôme roumain de fin d’études de l’École Post-Secondaire de Spécialité d’assistante médicale généraliste, session mars 2010 (*lire en réalité* : ‘mars 1992’), délivré le 24 mars 2010 par l’École 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 :

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;
- De 40 périodes de stages auprès d’enfants sains.

[...]

Pour la Directrice générale,

E. PIERARD

Attachée.»

3. En annexe à la requête est produite une copie de la décision d’équivalence sur laquelle figure un cachet apposé par la Commission Médicale du Luxembourg, qui indique ce qui suit :

« VU ET ENREGISTRÉ par la Commission Médicale Provinciale du Luxembourg Libramont, le 07/12/10 »,

et qui est suivi des signatures de la secrétaire et du président de la Commission.

4. Se fondant sur cette décision d’équivalence partielle, la requérante a ensuite sollicité l’octroi d’un permis de travail B, qui lui a été octroyé le 5 avril 2011.

5. Le 9 juin 2011, la partie adverse a pris une décision de «retrait de la décision d’équivalence du 9 décembre 2010».

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué par le recours au Conseil d'État, est ainsi motivée :

« 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. équivalent 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; de 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 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 1^{ère} 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 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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' -Équivalence 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.

[...].

Pour la Direction générale de l'Enseignement obligatoire

Le Directeur

Fabrice AERTS-BANCKEN»;

La recevabilité du recours :

Considérant que la partie adverse conteste, à titre principal, la légitimité de l'intérêt à agir de la requérante dans la présente cause; qu'elle fait valoir, outre le fait que le maintien de la décision d'équivalence du 9 décembre 2010 est susceptible de provoquer de graves conséquences en matière de santé publique, que le recours introduit par la requérante la conduit finalement à se prévaloir d'une situation irrégulière au détriment de la légalité; qu'elle souligne que la formation suivie par la requérante correspond à une année complémentaire aux études de niveau secondaire, de sorte que l'erreur commise quant à l'octroi d'une équivalence pour le brevet d'infirmier hospitalier, soit trois années complémentaires, est manifeste;

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

Le moyen de droit :

Considérant que la requérante soulève à l'appui de son recours un moyen unique pris de la «violation de la théorie du retrait des actes administratifs et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que 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 retirée constitue un acte individuel créateur de droits et que selon la théorie du retrait des actes administratifs et le 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'État; qu'elle ajoute qu'il est constant, au titre des principes généraux du droit administratif, que l'administré est en droit de faire confiance à l'administration lorsque celle-ci prend un acte à son égard; qu'elle soutient qu'il ressort du dossier administratif 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 et que ce n'est que sept mois (*lire plutôt* : « six mois ») après l'octroi de l'équivalence que cette dernière s'est rendu compte de sa prétendue erreur; que la requérante souligne également que la décision d'équivalence a été visée et enregistrée par la Commission médicale provinciale du Luxembourg, qui n'a pas soulevé de contradiction dans cette décision, et que l'avis défavorable du docteur MORIAUX n'impliquait pas *de facto* que l'autorité compétente était tenue de prendre une décision conforme;

Considérant que la partie adverse fait valoir dans son mémoire en réponse que l'illégalité entachant la décision d'équivalence est à ce point manifeste qu'elle doit être considérée comme inexistante; qu'elle cite à cet égard l'avis préalable du docteur MORIAUX qui a considéré que seule une équivalence à la première année d'études d'infirmière hospitalière pouvait être octroyée moyennant l'accomplissement de stages; que la partie adverse admet qu'elle disposait de la faculté de s'écarter de cet avis, mais que dans ce cas une motivation même succincte aurait dû apparaître dans la décision afin de justifier le dispositif adopté; qu'elle en déduit que c'est à juste titre qu'elle a estimé, dans l'acte attaqué, que le dispositif de la décision d'équivalence était manifestement contradictoire par rapport à ses motifs; que la partie adverse conteste encore l'argumentation de la requérante suivant laquelle elle n'aurait pu constater cette contradiction, la Commission médicale provinciale ayant apposé son visa sur la décision du 9 décembre 2010, dès lors qu'il n'est nullement démontré que la Commission ait pu prendre connaissance de l'avis du docteur MORIAUX; qu'enfin, la partie adverse soutient que les risques inhérents à l'exercice d'une profession réglementée dans le domaine de la santé publique en ne disposant pas des qualifications requises, sont manifestes, et que la protection de la santé publique relève de la police générale en matière d'ordre, de sécurité et de santé publics;

Examen :

Considérant, en tant que le moyen est pris de la violation de la théorie du retrait des actes administratifs et de la violation du principe de légitime confiance, que la décision d'octroi de l'équivalence prise le 9 décembre 2010, et à la suite de laquelle la requérante a obtenu le 5 avril 2011 un permis de travail B, constitue un acte individuel créateur de droits; que, selon la théorie classique du retrait, 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'État; 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 expresse autorise ce retrait;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort de la motivation de l'arrêté attaqué que la partie adverse soutient se trouver dans la première des trois hypothèses précitées, celle où l'irrégularité de l'acte retiré serait à ce point grave et manifeste qu'il doit être tenu pour inexistant;

Considérant qu'il convient dès lors d'examiner si cette hypothèse se vérifie au regard des circonstances de la cause; qu'il importe également de rappeler que les exceptions à l'impossibilité du retrait sont d'interprétation stricte, que la preuve de l'irrégularité incombe à celui qui décide le retrait et que la notion d'«acte inexistant» est théoriquement distincte de celle de l'«acte nul de plein droit»;

Considérant qu'il ressort du dossier produit au Conseil d'État et des circonstances de l'intervention de l'acte retiré, que l'irrégularité dont cet acte est 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'en effet, l'irrégularité relevée dans la décision de retrait tient au fait que la décision initiale fait référence à un avis préalable rendu par la Direction de la formation des personnels de santé alors que cet avis serait manifestement contradictoire par rapport à la décision octroyant l'équivalence; que toutefois, contrairement à ce qu'indique la décision attaquée, le dispositif de la décision d'équivalence, qui énonce que «le dossier de la requérante est reconnu équivalent à une attestation de réussite des deux premières années des études d'infirmier hospitalier, moyennant l'accomplissement de 120 périodes de stages», 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'École 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 cet avis préalable n'a aucun caractère contraignant, de sorte que la partie adverse n'était pas tenue de le suivre; qu'à juste titre, la requérante fait observer que l'irrégularité invoquée par la partie adverse n'était pas évidente au point qu'elle devait nécessairement en avoir conscience, et ce d'autant plus que la décision d'équivalence a été visée et enregistrée sans objection par la Commission médicale provinciale du Luxembourg, dont la secrétaire appartient au corps médical; qu'il y a lieu également de rappeler que l'autorité ne peut tirer profit de ses propres erreurs pour se ménager un délai de retrait d'un acte administratif créateur de droits supérieur à celui qui découle de la théorie du retrait des actes administratifs;

Considérant qu'il ressort de ces éléments que les motifs figurant dans l'arrêté attaqué ne peuvent justifier le recours à la notion d'«acte inexistant», comme exception à l'impossibilité de retirer un acte administratif créateur de droits, fût-il irrégulier, mais définitif par expiration du délai de son recours en annulation; qu'il s'ensuit que la requérante a bien un intérêt légitime à demander l'annulation de l'acte qui lui a retiré son équivalence et que son moyen, en ce qu'il est pris de la violation de la théorie du retrait des actes administratifs et du principe de la légitime confiance, doit être considéré comme fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée 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.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le
vingt-neuf mars deux mille douze par :

M.	Ph.	QUERTAINMONT,	président de chambre,
Mme C.	DEBROUX,		conseiller d'État,
M.	I.	KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M.	X.	DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

X. DUPONT

Ph. QUERTAINMONT