

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 242.977 du 19 novembre 2018

A. 222.812/XV-3494

En cause : **MERTENS Rosa**,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Pascaline MICHOU et
Jean-François DE BOCK, avocats,
chaussée de Waterloo 612
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 3 août 2017, Rosa MERTENS demande l'annulation de "la décision de la Commission d'Agrément des Praticiens de l'Art Infirmier de la Fédération Wallonie-Bruxelles, du 8 juin 2017, notifiée à la requérante le 8 juin 2017 et réceptionnée au plus tôt le 9 juin 2017, refusant à la requérante son agrément en tant que praticien de l'art infirmier pouvant porter le titre professionnel particulier d'infirmier spécialisé en santé mentale et psychiatrie".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Denis DELVAX, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 septembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 novembre 2018 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^e Charlotte HUART, *loco* M^{es} Pascaline MICHOU et Jean-François DE BOCK avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Denis DELVAX, premier auditeur, a été entendu 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. Faits

1. La requérante, qui a obtenu le diplôme de bachelier en soins infirmiers le 18 juin 2007 ainsi que, le 3 juin 2016, l'attestation de réussite de la formation en "Infirmier(e) spécialisé(e) en santé mentale et psychiatrie" de 150 heures, a introduit, par un formulaire portant la date du 22 octobre 2016, une demande d'octroi du titre professionnel particulier d'infirmier spécialisé en santé mentale et psychiatrie.

2. À une date indéterminée, la partie adverse lui envoie le courrier suivant :

" Madame,

Vous avez introduit en date du 25 octobre 2016 une demande d'agrément pour porter le titre professionnel particulier d'infirmière spécialisée en santé mentale et psychiatrie. Celle-ci a été soumise le 27 février 2017 à la Commission d'agrément des praticiens de l'art infirmier.

Après avoir examiné votre demande, la Commission d'agrément des praticiens de l'art infirmier a émis un avis défavorable à votre demande pour porter le titre professionnel particulier en santé mentale et psychiatrie pour la raison suivante :

Conformément à l'article 7 de l'arrêté ministériel du 24 avril 2013 susmentionné, la demande écrite pour pouvoir bénéficier des mesures transitoires devait être introduite au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel du 24 avril 2013 précité, à savoir pour le 30 septembre 2016 au plus tard. Dès lors, votre demande étant hors délai est irrecevable.

En cas de contestation de l'avis défavorable de la Commission, vous pouvez faire parvenir à l'Administration une note avec vos observations motivées dans un délai de trente jours suivant la réception de l'avis. [...]"

À ce courrier est joint l'avis de la commission d'agrément pour les praticiens de l'art infirmier.

3. Le 3 avril 2017, la requérante introduit un recours dans lequel elle expose qu'elle n'a pas pu introduire sa demande immédiatement après la réception de l'attestation de la réussite de sa formation en raison de l'aide qu'elle a apportée à des membres de sa famille, qu'elle n'était pas informée de l'existence de la date d'échéance et que personne ne l'en a informée, que le refus de lui octroyer le titre professionnel particulier est frustrant et qu'elle est particulièrement motivée.

4. Le 8 juin 2017, la partie adverse adresse le courrier suivant à la requérante :

" Madame,

Vous avez introduit en date du 25 octobre 2016 une demande d'agrément pour porter le titre professionnel particulier d'infirmière spécialisée en Santé mentale et psychiatrie. Malgré plusieurs rappels, votre dossier est resté incomplet.

Toutefois, afin de clôturer votre demande, celle-ci a été soumise le 27 février 2017 à la Commission d'agrément des praticiens de l'art infirmier.

Après avoir examiné votre demande, la Commission d'agrément des praticiens de l'art infirmier a rendu un avis négatif pour les raisons suivantes :

Conformément à l'article 7 de l'arrêté ministériel du 24 avril 2013 susmentionné, la demande écrite pour pouvoir vous prévaloir des mesures transitoires devait être introduite au plus tard trois ans après la date d'entrée en vigueur dudit arrêté, à savoir pour le 30 septembre 2016 au plus tard. Dès lors votre demande étant hors délai est irrecevable.

Cet avis motivé vous a été notifié par lettre recommandée le 14 mars 2017. Vous disposiez d'un délai de trente jours après réception de l'avis négatif pour transmettre vos observations motivées concernant cet avis.

L'administration a bien reçu votre note motivée en date du 3 avril 2017.

Après vous avoir entendue lors de la séance du 23 mai, la Commission estime qu'aucun nouvel élément ne permet de modifier son avis rendu le 27 février 2017.

Au vu de ce qui précède et après examen de l'avis de la Commission d'agrément des praticiens de l'art infirmier, l'agrément pour porter le titre professionnel particulier d'infirmier spécialisé en santé mentale et psychiatrie ne peut dès lors pas vous être octroyé.

[...]" .

À ce courrier, qui contient l'acte attaqué, est joint l'avis de la commission d'agrément pour les praticiens de l'art infirmier.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe de bonne administration.

Elle indique que l'article 7 de l'arrêté ministériel du 24 avril 2013 fixant les critères d'agrément autorisant les praticiens de l'art infirmier à porter le titre professionnel particulier d'infirmier spécialisé en santé mentale et psychiatrie, sur lequel est fondé l'acte attaqué, est illégal. Elle estime que cette disposition crée une discrimination entre les personnes qui ont suivi leur formation au cours de l'année 2013/2014, qui ont disposé de deux ans après leur réussite pour introduire leur demande d'agrément, celles qui ont suivi leur formation au cours de l'année 2014/2015, qui ont disposé d'un an après leur réussite pour introduire leur demande d'agrément et celles qui ont suivi leur formation au cours de l'année 2015/2016, qui n'ont disposé que de quelques mois après leur réussite pour introduire leur demande d'agrément. Selon elle, le principe d'égalité requerrait que l'article 7 donne un délai identique pour introduire la demande à chaque intéressé, quelle que soit la date à laquelle il a réussi sa formation et qu'il aurait été possible de ne pas faire de la disposition transitoire une condition de l'agrément en mentionnant que "toute demande auprès du Ministre pour introduire l'agrément doit être rentrée avant... telle date". Elle soutient qu'une telle disposition transitoire n'aurait pas été une condition d'agrément et n'aurait pas créé de discrimination entre les aspirants à l'agrément qui ont entamé leur formation à des moments différents ou qui auraient obtenu leurs deux ans équivalent temps plein. Elle fait encore valoir qu'en conditionnant l'introduction de la demande à une date butoir, le ministre devait mettre tous les aspirants dans les mêmes conditions de délai. Elle souligne que si le législateur peut établir des différences de traitement encore faut-il une motivation appropriée et proportionnée au but poursuivi par cette législation et qu'en l'espèce, la discrimination n'est ni décrite, ni justifiée, ni proportionnée. Elle relève que le Conseil d'État a déjà sanctionné de telles dispositions dans ses arrêts n^{os} 219.614 et 229.149 et qu'il est indiscutable qu'elle est dans des conditions strictement identiques à tous les autres aspirants, plus particulièrement ceux qui ont présenté leur formation en 2013/2014 et en 2014/2015, qui ont pourtant bénéficié d'un délai beaucoup plus long pour introduire leur demande.

En réplique, elle constate que la partie adverse admet que les personnes ayant obtenu leurs diplômes en 2014, 2015 ou 2016 sont bien des catégories distinctes puisqu'elle se limite à indiquer qu'elles sont "superficielles". Elle considère également que la partie adverse, en renvoyant au comportement de la requérante, renverse le principe, puisqu'il ne s'agit pas d'examiner le comportement du destinataire de l'acte, mais de vérifier si la disposition en cause est discriminatoire ou non et que, si une disposition est discriminatoire, elle l'est indépendamment du comportement de son destinataire.

Dans son dernier mémoire, elle ajoute que le fait de constater que certains impétrants sont dans une situation plus "confortable" que d'autres, est constitutif d'une rupture du principe d'égalité.

IV.2. Appréciation

Par son moyen, la requérante reproche à l'article 7 de l'arrêté ministériel du 24 avril 2013, précité, d'établir une date limite d'introduction des demandes d'agrément identique pour toutes les personnes qui souhaitent se prévaloir du régime transitoire qu'il organise. Selon elle, cette identité de date serait discriminatoire car certaines personnes disposeraient de plus de temps que d'autres pour introduire leur demande. Par ailleurs, elle est d'avis que l'auteur de cet arrêté aurait pu prévoir un autre type de mesure transitoire.

Elle invoque également la violation du principe de bonne administration mais n'expose pas en quoi ce principe serait méconnu, en l'espèce, de sorte que le moyen est irrecevable sur ce point.

Le principe d'égalité et de non-discrimination s'oppose à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier compte tenu du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Ainsi, les articles 10 et 11 de la Constitution requièrent que des personnes ou des catégories de personnes qui se trouvent dans une même situation soient traitées de la même manière et s'opposent à ce que des personnes qui se trouvent dans des situations de fait identiques ou à tout le moins comparables fassent l'objet d'un traitement différent sans justification objective et raisonnable.

L'article 7 de l'arrêté ministériel du 24 avril 2013, précité prévoit, à titre de disposition transitoire, ce qui suit :

- " Par dérogation à l'article 2, l'infirmier gradué qui a obtenu son diplôme avant le 31 décembre 2007 ou le bachelier en soins infirmiers peut être agréé pour porter le titre professionnel particulier d'infirmier spécialisé en santé mentale et psychiatrie pour autant qu'il réponde aux conditions cumulatives suivantes :
- au moment de la date d'entrée en vigueur de cet arrêté, il exerce sa fonction, depuis au moins deux ans équivalent temps plein, auprès de patients dans un service de psychiatrie interne ou externe ou dans un service spécialement dédié aux soins psychothérapeutiques, et
 - il fournit la preuve qu'il a suivi avec fruit, en plus de sa formation infirmière de base, une formation théorique spécialisée en santé mentale et psychiatrie d'un minimum de 150 heures effectives dans les domaines spécifiés dans l'article 3, § 2 et dont au moins 45 heures ont été suivies au cours des cinq dernières années précédant la date d'introduction de la demande d'agrément, et
 - il introduit sa demande écrite auprès du Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions, pour bénéficier des mesures transitoires et être agréé, au plus tard trois ans après la date d'entrée en vigueur du présent arrêté. "

Cet arrêté ministériel ayant été publié au Moniteur belge le 15 mai 2013, il est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2013 en vertu de son article 8, qui énonce que "Le présent arrêté entre en vigueur le premier jour du cinquième mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge".

L'article 7 de l'arrêté ministériel, précité établit un régime transitoire imposant à toutes les personnes remplissant les conditions pour pouvoir bénéficier de l'avantage qu'il instaure, d'introduire leur demande pour une même date ultime, à savoir le 30 septembre 2016.

Ce faisant, l'auteur de cet arrêté place certes certains de ces impétrants dans une situation plus confortable que d'autres, puisqu'ils disposent de plus de temps pour introduire leur demande. Toutefois, eu égard à la nature essentiellement temporaire de la disposition transitoire, il a pu décider de fixer une date unique d'échéance pour l'introduction des demandes.

Par ailleurs, eu égard à la nature de l'obligation imposée par la disposition critiquée – à savoir se limiter à introduire une demande d'agrément – et au délai dont a objectivement bénéficié la requérante pour ce faire – à savoir près de trois mois – il ne peut être considéré que les personnes ayant terminé leur formation

spéciale dans le courant de l'année 2016 ont été discriminées par rapport à celles ayant terminé leur formation antérieurement. La requérante, qui a ainsi été en mesure d'introduire sa demande dans le délai, n'a aucun intérêt à critiquer le fait que d'autres personnes, qui remplissaient les conditions de fond avant elle, ont disposé de plus de temps pour le faire.

L'arrêt n° 229.149 du 13 novembre 2014, si ce n'est en ce qu'il définit le principe d'égalité et de non-discrimination de manière abstraite, ne peut être transposé à la présente espèce puisqu'il concerne l'hypothèse où l'autorité a refusé de reconnaître que le diplôme français obtenu par le requérant était équivalent à un diplôme belge alors qu'elle avait accepté de le faire pour d'autres étudiants. Quant à l'arrêt n° 219.614 du 5 juin 2012, également cité par la requérante, il ne peut davantage être transposé à la présente espèce puisqu'il concerne l'hypothèse où l'autorité a refusé de reconnaître les qualités professionnelles d'un étudiant ayant obtenu certains points à ses examens alors qu'elle avait accepté de le faire pour un autre étudiant, ayant obtenu des points semblables.

Au surplus, la circonstance que, selon la requérante, l'auteur du règlement aurait pu adopter un autre régime transitoire que celui qu'il a retenu, ne suffit pas à établir que celui-ci est discriminatoire. Il s'ensuit que le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un second moyen de la violation du principe de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'application d'une formalité non substantielle et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Elle indique que l'autorité devait se demander si la troisième condition était une condition de recevabilité ou une simple forme non-prescrite à peine de nullité et non substantielle. Or, à son estime, il ne s'agit pas d'une condition substantielle et l'acte attaqué pouvait accorder l'agrément dès lors qu'elle remplissait les conditions de fond. Elle est ainsi d'avis que le respect de ce délai n'est pas une formalité essentielle au point que sa méconnaissance devrait altérer la substance même de l'acte. Il faut, selon elle, distinguer les deux conditions de fond reprises à l'article 2 et la condition de forme prévue dans la disposition transitoire. Elle relève encore que la condition de forme n'est pas prescrite à peine de nullité et n'apparaît

pas substantielle pour le bon fonctionnement de la délivrance des agréments et qu'en ne motivant pas la raison pour laquelle elle a considéré que cette formalité était substantielle ou prescrite à peine de nullité, la partie adverse a violé les dispositions visées au moyen.

Elle réplique que la partie adverse ne répond pas à l'argument relatif à la violation d'une formalité substantielle et qu'il est clair que, si la question du délai n'est pas une formalité substantielle prescrite à peine de nullité, elle a intérêt au moyen.

Dans son dernier mémoire, elle s'en réfère à ses écrits de procédure antérieurs.

V.2. Appréciation

La requérante reproche à la partie adverse de ne pas s'être interrogée sur la nature de l'article 7 de l'arrêté ministériel du 24 avril 2013, précité, ni, par conséquent, sur les conséquences découlant du non-respect du délai qu'il institue. À supposer que cette critique puisse être rattachée à ce que la requérante intitule "l'application d'une formalité non substantielle", il convient de relever qu'elle invoque également la violation du principe de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, mais sans expliquer en quoi ces trois derniers principes et règles seraient violés, de sorte que le moyen est irrecevable en ce qu'il vise ceux-ci.

L'article 7 de l'arrêté ministériel du 24 avril 2013, précité prévoit que l'agrément peut être reconnu à l'impétrant remplissant certaines conditions d'expérience professionnelle et de qualification "pour autant qu'il réponde [à certaines] conditions cumulatives", dont celle relative à la date ultime à laquelle la demande doit être introduite auprès du ministre.

Cette disposition établit un régime spécifique – dérogatoire au droit commun, comme il l'indique expressément en début de phrase – et les conditions qu'il prévoit doivent toutes être remplies pour que le bénéfice du régime qu'il instaure soit reconnu à l'impétrant. La partie adverse a ainsi valablement pu considérer que le non-respect du délai prévu par cette disposition était constitutif d'un motif fondant une décision de refus.

Le second moyen n'est en conséquence pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le dix-neuf novembre deux mille dix-huit, par :

Pascale VANDERNACHT,
Caroline HUGÉ,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Pascale VANDERNACHT.