

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.997 du 6 février 2020

A. 225.137/XV-3726

En cause : **SCALAIS** Dominique,
ayant élu domicile chez
M^e Steve GILSON, avocat,
place d'Hastedon 4/1
5000 Namur,

contre :

la Communauté française, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-François DE BOCK, avocat,
Bosveldweg 70
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 mai 2018, Dominique SCALAIS demande l'annulation de

- « - la décision qui lui a été notifiée par la Fédération Wallonie-Bruxelles par courrier daté du 6 mars 2018, réceptionné le 14 mars 2018, par laquelle la requérante se voit refuser l'agrément comme titulaire du titre professionnel particulier de dentiste spécialiste en orthodontie;
- et, pour autant que de besoin, la décision qui lui a été notifiée par la Fédération Wallonie-Bruxelles par courrier (dépourvu d'indication quant aux éventuelles voies et délais de recours) daté du 2 octobre 2017, réceptionné le 9 novembre 2017, par laquelle la requérante s'est vu signaler que la Commission d'agrément en orthodontie, réunie le 21 septembre 2017, avait rendu l'avis suivant : "Au vu des dossiers présentés et de l'interview menée par les Membres de la Commission, le titre de Dentiste Spécialiste en Orthodontie ne peut être accordé à Madame SCALAIS";
- et, pour autant que de besoin, la décision qui a été notifiée par la Fédération Wallonie-Bruxelles au conseil de la requérante par courrier daté du 6 mars 2018, reçu le 7 mars 2018, par laquelle la requérante voit le recours formulé le 7 décembre 2017 par l'intermédiaire de son conseil à l'encontre de la décision datée du 2 octobre 2017 précitée rejeté ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Laurent JANS, 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 23 décembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 janvier 2020.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Bella DIALLO, *loco* M^e Steve GILSON, avocat, comparaisant pour la partie requérante, a été entendue en ses observations.

M. Laurent JANS, 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. Le 7 novembre 2007, la requérante introduit une demande d'agrément en vue de l'obtention du titre de spécialiste en orthodontie auprès de la direction générale des soins de santé primaires du service public fédéral (SPF) Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement.

2. Le 20 février 2008, la commission d'agrément rend un avis selon lequel :

- « 1. La demande d'agrément sur base des dispositions transitoires introduite par SCALAIS Dominique doit être réexaminée;
2. Afin de pouvoir déterminer si SCALAIS Dominique a acquis une compétence pouvant être assimilée aux critères de formation nécessaire pour l'obtention du titre professionnel particulier, la commission d'agrément des dentistes spécialistes en orthodontie, deux chambres réunies, devra réévaluer ladite compétence;
3. L'évaluation portera sur 20 nouveaux cas diversifiés, sauf ceux de la classe II/1, pour lesquels la compétence est prouvée, tirés de sa pratique professionnelle personnelle, ainsi que sur une discussion d'au moins un cas présenté par la commission;

4. Le secrétaire administratif de la commission d'agrément se tient à la disposition de l'intéressée pour lui fournir toute information complémentaire souhaitée par rapport à la lettre circulaire envoyée en annexe à la présente communication ».

Cet avis n'a reçu aucune suite.

3. Le 4 octobre 2013, la requérante introduit une demande de titre professionnel particulier de dentiste spécialiste en orthodontie.

4. Le 11 décembre 2013, la requérante adresse le formulaire de demande de participation au test en vue de l'obtention du titre de dentiste spécialiste en orthodontie au SPF Santé publique, service Agrément des professions des soins de santé.

5. Après y avoir été convoquée par un courrier du 18 août 2015, la requérante présente le test d'évaluation lors d'une audition le 17 septembre 2015. L'appréciation écrite de cette audition indique ce qui suit, en reprenant les critères d'évaluation :

- « 1. Dans le CV : quantité de formation continue, évolution des techniques
Formation continue pas suffisamment orientée en orthodontie
- 2. Techniques utilisées pour tranches d'âge, cartographie des patients
Manque de diversité flagrante dans les techniques utilisées et manque de contrôle dans la mise en œuvre des techniques au détriment du résultat final
- 3. Denture mixte, philosophie traitement - réflexion
Manque de réflexion et de gestion sur le projet de traitement global
- 4. Denture définitive, philosophie traitement - réflexion
Pas de philosophie, ni de projet de traitement. Pas de vision à long terme.
Manque flagrant de base scientifique ».

6. Le 16 octobre 2015, la partie adverse informe la requérante de l'avis rendu par la commission d'agrément. Celui-ci se lit comme suit :

- « Au vu des cas présentés et de l'interview menée par les membres de la commission, il semble évident que Madame Scalais présente un manque de connaissances théoriques, de bases scientifiques, de rigueur thérapeutique et de compétences pratiques pour l'obtention du titre de dentiste spécialiste en orthodontie ».

Il est précisé dans ce courrier qu'une réévaluation peut être effectuée à sa demande, au plus tard le 14 novembre 2017.

7. Le 29 octobre 2015, la requérante informe le secrétaire de la commission d'agrément de son intention d'introduire un recours à l'encontre de l'avis rendu le 17 septembre 2015.

8. Le 7 septembre 2017, la requérante est convoquée pour un nouveau test en vue de l'obtention du titre de dentiste spécialiste en orthodontie. Le courrier précise qu'elle est attendue le 21 septembre 2017, que l'appréciation de sa compétence commencera par l'étude de 10 cas qu'elle a personnellement traités et qu'après l'étude des 10 cas, l'audition se poursuivra par une discussion plus approfondie sur le diagnostic, les moyens thérapeutiques de certains traitements ou sur l'orthodontie et l'orthopédie dentofaciale en général. La commission d'agrément souligne qu'elle doit fournir, le jour de la réunion, tout document complémentaire prouvant son niveau d'activité en orthodontie.

9. Le 21 septembre 2017, la commission d'agrément procède à l'audition de la requérante. Un tableau et une note d'audition sont établis. L'avis de la commission est « défavorable à l'unanimité ».

10. Par un courrier du 2 octobre 2017, la partie adverse communique à la requérante l'avis de la commission d'agrément. Il se lit comme suit :

« Au vu des dossiers présentés et de l'interview menée par les membres de la commission, le titre de dentiste spécialiste en orthodontie ne peut être accordé à madame SCALAIS. Les membres de la commission ont constaté, malgré la variété des cas présentés dans le respect des consignes, des lacunes significatives au niveau des connaissances théoriques et de la pratique de la candidate : manque de rigueur dans l'analyse et dans la conduite des traitements, peu d'esprit critique et de remise en question, manque de précision dans les finitions. La formation continue reprend peu d'intitulés spécifiquement orthodontiques. L'entretien et les argumentations de la candidate à la variété des questions qui lui ont été posées n'ont pas permis de répondre aux attentes de la commission pour l'obtention du titre de DSO.

Vous obtenez les résultats suivants :

*Qualité administrative des dossiers : faible

*Analyse de cas (diagnostic, plan de traitements et évaluation des limites), choix et maîtrise de la technique utilisée, bénéfice du patient, capacité d'analyse et reflet de la formation continue dans le traitement des cas : insuffisant

*Diversité et classification des cas selon le candidat, cartographie de patients : correct ».

Il s'agit du second acte attaqué.

11. Par un courrier du 7 décembre 2017, le conseil de la requérante conteste l'avis de la commission d'agrément rendu le 21 septembre 2017. La partie adverse y répond par un courrier du 6 mars 2018, qui constitue le troisième acte attaqué.

12. À cette même date, la partie adverse notifie à la requérante sa décision de ne pas lui octroyer l'agrément comme titulaire du titre professionnel

particulier de dentiste spécialiste en orthodontie. Il s'agit du premier acte attaqué, qui se présente comme suit :

« Madame,
Vous avez introduit le 11 décembre 2013 une demande d'agrément comme dentiste spécialiste en orthodontie sur la base de l'article 5 de l'arrêté ministériel du 28 mai 2001 susvisé.
Conformément à l'article 5, § 2, 2°, de l'arrêté du 28 mai 2001 précité, vos compétences ont été évaluées par la commission d'agrément des orthodontistes lors d'une première évaluation le 17 septembre 2015 et d'une seconde évaluation le 21 septembre 2017.
Lors de votre réévaluation du 21 septembre 2017, la commission a constaté des lacunes significatives au niveau des connaissances théoriques et de la pratique, ainsi qu'un manque de rigueur dans l'analyse et dans la conduite des traitements. La commission estime que vous manquez de précision dans les finitions des traitements et que, par ailleurs, vous avez fait preuve de peu d'esprit critique et de remise en question.
Les conclusions de votre évaluation sont les suivantes :
- la qualité administrative des dossiers présentés : faible.
- la diversité et la classification des cas : suffisantes.
- l'analyse de cas : insuffisante. Aucune argumentation céphalométrique, ni sur l'évolution avec la croissance, le vieillissement; pas de reflet de la connaissance des explorations complémentaires à envisager; manque de profondeur dans l'analyse du cas.
- le choix et la maîtrise des techniques utilisées : insuffisants. Manque de maîtrise des techniques utilisées; utilisation de beaucoup de matériel sans connaissance; manque d'argumentation scientifique pour justifier le choix thérapeutique.
- le bénéfice au patient : insuffisant. Pas de structure dans la réflexion de la prise en charge du patient.
- la capacité d'analyse : insuffisante. Pas de plan de traitement structuré sur bases scientifiques.
- le reflet de la formation continue dans le traitement des cas : insuffisant. Formation continue en quantité mais pas suffisamment nombreuses en orthodontie; formation continue non utilisée à bon escient.
- la cartographie de patient : suffisante.
- la qualité de l'entretien : insuffisant. L'entretien et les argumentations à la variété des questions posées n'ont pas permis de répondre aux attentes de la commission pour l'obtention du titre de DSO; manque de rigueur dans l'utilisation de la terminologie descriptive orthodontique.
Suite à cette évaluation, l'agrément comme titulaire du titre professionnel particulier de dentiste spécialiste en orthodontie ne peut dès lors vous être octroyé.
[...] ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse conteste la recevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre les deuxième et troisième actes attaqués.

La requérante s'en remet sur ce point à l'appréciation du Conseil d'État.

IV.2. *Appréciation*

Le deuxième acte attaqué est un avis non contraignant adressé à l'autorité. À ce titre, il s'agit d'un acte préparatoire, non susceptible de recours devant le Conseil d'État.

Le troisième acte attaqué est un courrier informatif qui ne témoigne pas d'un nouvel examen du dossier. Il est dépourvu de tout effet sur la situation juridique de la requérante et ne lui fait pas grief, de sorte qu'il n'est pas susceptible de recours.

Le recours est donc irrecevable en ses deuxième et troisième objets. Il est recevable pour le surplus.

V. *Premier moyen*

V.1. *Thèse de la partie requérante*

La requérante soulève un premier moyen pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Après avoir rappelé les principes en la matière, elle constate qu'aucun des trois actes attaqués n'est suffisamment et adéquatement motivé. Elle soutient qu'aucune des décisions attaquées ne lui permet de comprendre les raisons précises pour lesquelles elle ne remplirait pas les conditions pour être agréée en qualité d'orthodontiste. Selon elle, la partie adverse se borne à affirmer que la commission d'agrément aurait « constaté des lacunes significatives au niveau des connaissances théoriques et de la pratique, ainsi qu'un manque de rigueur dans l'analyse et dans la conduite des traitements » et estimé qu'elle « manquerait de précisions dans les finitions des traitements et que, par ailleurs, elle aurait fait preuve de peu d'esprit critique et de remise en question » mais sans fournir d'exemples concrets à l'appui. Elle estime que la partie adverse a recouru à des formules vagues et stéréotypées. Elle conclut que les motifs figurant dans les décisions attaquées ne lui permettent pas de comprendre les raisons pour lesquelles elle s'est vu attribuer une évaluation insuffisante sanctionnée par le refus de lui accorder l'agrément.

Dans son mémoire en réplique, elle fait valoir que la motivation ne reflète pas une analyse *in concreto* des éléments du dossier et qu'il s'agit de considérations trop générales qui ne permettent pas de comprendre en quoi elle ne satisferait pas aux critères d'appréciation pertinents. Elle estime que cela la prive de la possibilité de contester utilement le point de vue de la partie adverse.

Dans son dernier mémoire, elle maintient que la décision attaquée pêche par un manque de motivation formelle car les affirmations qu'elle énonce sont pour le moins vagues et présentent un haut degré de généralité qui les apparente à des clauses de style, ce qui rend la motivation elliptique. Elle estime que ces motifs ne permettent pas de comprendre comment la commission d'agrément est arrivée à l'opinion que la requérante n'aurait pas les qualités requises pour être agréée. Elle relève qu'aucune considération factuelle ne figure dans l'avis de la commission et que celui-ci se limite à indiquer quelles exigences ne sont pas rencontrées, mais sans expliquer les raisons qui sous-tendent l'appréciation ainsi formulée. Elle relève que cette généralité des motifs l'empêche non seulement de comprendre la décision, mais aussi de la contester utilement, puisqu'il lui serait très difficile d'expliquer en quoi il est erroné d'affirmer qu'elle présente « des lacunes significatives » ou un « manque de précision dans les finitions des traitements ». Elle rappelle que l'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision concernée et qu'en l'espèce, il y va de toute l'activité professionnelle de la requérante.

V.2. Appréciation

Aux termes de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, la motivation exigée consiste en « l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision » et elle doit être adéquate. L'autorité administrative ne viole pas cette disposition lorsqu'elle motive un acte par référence à un avis, pourvu que le destinataire de l'acte ait connaissance de cet avis et soit informé, de cette manière, des motifs de la décision. La motivation de l'acte auquel l'autorité se réfère doit satisfaire aux exigences de la loi précitée.

En l'espèce, la décision du 6 mars 2018 est motivée par référence à l'avis défavorable émis le 21 septembre 2017 par la commission d'agrément, lequel est repris en substance dans l'acte attaqué et dont la requérante avait été informée par un courrier du 2 octobre 2017.

Cet avis repose sur des considérations en relation avec les différents critères d'évaluation qui ont été mis en œuvre. Les critiques formulées quant à la prestation de la requérante ne sont pas stéréotypées et permettent d'identifier les points faibles qui ont amené la commission à se prononcer pour la seconde fois défavorablement, et ce à l'unanimité. En se ralliant à cet avis, dont elle résume la teneur, la partie adverse a indiqué les motifs de sa décision.

Les éléments ainsi avancés sont suffisants pour permettre à la requérante de comprendre les raisons de la décision adoptée, de telle sorte que celle-ci satisfait bien aux exigences de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée.

L'obligation de motivation doit être appréciée de manière raisonnable et ne peut conduire à imposer à l'autorité administrative de donner les motifs de ses motifs. Lorsqu'un test d'évaluation est présenté oralement, il ne peut être exigé que la motivation détaille davantage en quoi les réponses reçues s'écartent des réponses souhaitées.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième et troisième moyens

VI.1. Thèse de la partie requérante

La requérante soulève un deuxième moyen « pris de la violation des principes généraux de bonne administration, notamment du principe de motivation matérielle et de l'absence de motifs exacts, pertinents et adéquats ».

Elle affirme que la partie adverse ne peut se prévaloir d'aucun élément lui permettant de vérifier l'exactitude des motifs sur lesquels s'appuient les actes attaqués, de sorte que le moyen pris de la violation des principes de bonne administration est fondé. Elle constate que l'autorité s'abstient d'indiquer à suffisance sur quels motifs les actes attaqués seraient fondés et que la consultation du dossier administratif ne permet pas davantage d'identifier le moindre motif justifiant le refus d'octroyer l'agrément. Elle considère donc que les motifs des actes attaqués sont inexistantes, de sorte que le moyen pris du défaut de motivation matérielle est fondé. Selon elle, il est erroné d'affirmer que la qualité administrative des dossiers présentés serait « faible », que l'analyse de cas serait « insuffisante », que le bénéfice au patient serait « insuffisant », etc.

Elle répète cette argumentation dans le mémoire en réplique.

Dans son dernier mémoire, elle maintient que les appréciations portées sur les divers critères où ses prestations ont été jugées insuffisantes sont inexactes. Elle rappelle l'obligation qui incombe à l'administration de démontrer qu'un acte contesté repose sur des motifs exacts en fait, pertinents et admissibles qui doivent ressortir du dossier administratif. Elle considère qu'en l'espèce, le dossier administratif ne contient aucun élément pouvant étayer l'appréciation dont l'administration se prévaut. Elle invoque, à titre d'exemples, les arrêts n^{os} 226.328 du

4 février 2014 et 109.838 du 22 août 2002. Selon elle, l'impossibilité où elle se trouve de démontrer l'inexactitude des motifs est précisément la preuve que le dossier est indigent, parce qu'il ne contient aucune trace des épreuves qu'elle a présentées. Elle affirme que malgré le large pouvoir d'appréciation dont dispose un jury, le dossier administratif doit contenir les éléments permettant au récipiendaire de comprendre l'appréciation du jury et à la juridiction saisie d'un recours de vérifier que l'autorité n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

Elle affirme que, sauf à exiger d'elle une *probatio diabolica*, il ne peut lui être imposé de démontrer l'inexactitude des motifs qui ne sont étayés par aucune pièce du dossier administratif. Elle décrit la manière dont se sont déroulés tant son premier test présenté en 2012, au cours duquel la commission lui avait semblé satisfaite de ses réponses, que le second, ayant débouché sur le présent refus d'agrément. Elle considère qu'à propos des questions sur les traitements, elle a répondu de manière nuancée sur la méthode utilisée et qu'elle a été choquée par des propos racistes tenus par un des membres de la commission à propos de certains de ses patients. Elle explique qu'elle a répondu de manière tout à fait satisfaisante aux questions suivantes, puis que l'alarme incendie s'est déclenchée en cours de test, que tout le monde a dû évacuer le local et qu'ensuite, on lui a fait savoir que le test était terminé.

Dans un troisième moyen, la requérante invoque l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle relève que les décisions attaquées sont indéniablement entachées d'une telle erreur, dès lors qu'il est erroné d'affirmer que la qualité administrative des dossiers présentés serait « faible », que l'analyse de cas serait « insuffisante », que la capacité d'analyse serait « insuffisante », etc. Elle souligne qu'elle pratique l'orthodontie depuis de très nombreuses années et qu'elle est reconnue par ses pairs en cette qualité. Elle prétend avoir répondu avec brio aux questions posées par la commission d'agrément et affirme qu'elle peut se prévaloir d'une formation continue impressionnante et d'une pratique irréprochable.

Dans son mémoire en réplique, elle affirme qu'aucune autre administration saisie de la question litigieuse n'aurait statué comme l'a fait la partie adverse sachant qu'elle est titulaire d'une licence en sciences dentaires de l'UCL depuis 1994, qu'elle pratique depuis de nombreuses années l'orthodontie de manière exclusive, qu'elle participe au service de garde spécifique pour l'orthodontie et qu'elle est reconnue par ses pairs en cette qualité. Elle ajoute qu'elle peut se prévaloir d'une formation continue impressionnante et d'une pratique irréprochable et qu'elle a

répondu avec brio aux questions posées par la commission d'agrément. Elle répète cette argumentation dans son dernier mémoire.

VI.2. Appréciation

Il ressort du dossier administratif que la requérante a été convoquée à une audition fixée le 21 septembre 2017 afin que sa demande soit réévaluée par la commission d'agrément. Le courrier de convocation mentionne les modalités de cet examen oral, dont la première partie consiste en la présentation d'une variété de cas et la deuxième partie en une discussion sur le diagnostic et les moyens thérapeutiques de certains traitements ou sur l'orthodontie dentofaciale en général. La requérante ne conteste pas la validité d'une telle évaluation orale.

Les membres de la commission d'agrément ont établi un tableau et une note d'évaluation dont il ressort un avis négatif unanime, les motifs de cet avis étant indiqués. Comme il a été jugé à propos du premier moyen, la motivation formelle du premier acte attaqué est suffisante.

La requérante soutient que les motifs ainsi exprimés sont inexacts et que l'évaluation portée par la commission est entachée d'erreur manifeste, mais elle se borne à invoquer sa propre opinion quant à la valeur de ses réponses. Elle ne produit aucun élément susceptible de mettre en cause l'appréciation détaillée qui a été portée sur celles-ci par l'unanimité des membres d'une instance collégiale et spécialisée. C'est à cette instance qu'il appartenait d'apprécier la qualité des réponses reçues. Il n'appartient pas au Conseil d'État de se substituer aux examinateurs, qui disposent d'un large pouvoir d'appréciation.

La requérante n'expose pas en quoi la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation, c'est-à-dire pourquoi aucune autre autorité administrative raisonnable, placée dans les mêmes circonstances, n'aurait pris une décision similaire.

Quant à l'expérience dont elle peut se prévaloir dans le domaine professionnel considéré, il ne peut suffire à ébranler l'appréciation portée par la commission d'agrément, dès lors que même les professionnels disposant d'une telle expérience doivent satisfaire au test litigieux pour obtenir le titre de dentiste spécialiste en orthodontie, ce que la requérante ne conteste pas.

Les deuxième et troisième moyens ne sont pas fondés.

VII. 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

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le six février deux mille vingt, par :

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Caroline HUGÉ,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Pascale VANDERNACHT.