

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**LE PRÉSIDENT DE LA XI<sup>e</sup> CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n<sup>o</sup> 250.064 du 10 mars 2021

A. 231.992/XI-23.261

En cause : **OQUENDO CALLAMO** Ruth Mélissa,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Jean-Emmanuel BARTHELEMY, avocat,  
rue des Marcottes 30  
7000 Mons,  
  
contre :  
  
**la Communauté française**, représentée  
par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Pascaline MICHOU et  
Jean-François DE BOCK, avocats,  
Bosveldweg 70  
1180 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 12 octobre 2020, Ruth Mélissa Oquendo Callamo demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision d'irrecevabilité rendue par la Direction générale de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement tout au long de la vie et de la Recherche scientifique - Direction de l'agrément des prestataires de santé - Cellule professions des soins de santé non universitaires, dont les locaux sont sis Rue Adolphe Lavallée, 1 à 1080 Bruxelles, datée du 10 août 2020 relativement à sa demande de reconnaissance de qualifications professionnelles en tant que dentiste introduite le 13 novembre 2019. Cette décision a été notifiée au conseil de la requérante par courrier recommandé du 10 août 2020, réceptionné le 13 août 2020 (...) et adressé en suite à la requérante et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

## *II. Procédure*

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Paul Ernotte, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 21 janvier 2021, les parties ont été convoquées à l'audience du 11 février 2021 et le rapport leur a été notifié.

M. Denis Delvax, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Laure Gheller, *loco* M<sup>e</sup> Jean-Emmanuel Barthélémy, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Pascaline Michou, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Paul Ernotte, 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 est titulaire du titre d'odontologue qui lui a été délivré par l'université de Zulia au Venezuela.

2. Le 25 septembre 2018, elle obtient du Ministère espagnol de la science, de l'innovation et des universités une décision reconnaissant que le diplôme précité est équivalent « au titre universitaire officiel espagnol du niveau qui lui permet d'exercer la profession de dentiste ».

3. Le 21 décembre 2018, les autorités espagnoles délivrent également à la requérante un document certifiant que lors de la procédure d'homologation précitée, il a été tenu compte des conditions minimales de formation figurant au titre III, chapitre III de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005.

4. Le 10 décembre 2019, les services de la Communauté française

accusent réception de la demande de reconnaissance professionnelle en tant que dentiste introduite par la requérante.

5. Après avoir, le 15 janvier 2020, réclamé à la requérante la production de plusieurs pièces visant à compléter son dossier, l'agent de la partie adverse qui est chargé de l'examen de celui-ci se ravise et lui envoie, le 31 janvier 2020, le courrier électronique suivant :

« En date du 15 janvier 2020, je vous envoyais un courrier vous réclamant des documents complémentaires pour assurer la complétude de votre dossier de demande de reconnaissance professionnelle de votre titre de dentiste que nous avons reçu le 13/11/2019.

Un des documents réclamés était une attestation de conformité de votre diplôme à l'article 3.3 [de] la directive européenne 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles délivrée par l'autorité compétente de l'État d'obtention du diplôme.

Je vous expliquais dans ce courrier en quoi consistait le contenu de l'article 3.3. :

- "Est assimilé à un titre de formation tout titre de formation délivré dans un pays tiers dès lors que son titulaire a, dans la profession concernée, une expérience professionnelle de trois ans sur le territoire de l'État membre qui a reconnu ledit titre conformément à l'article 2, paragraphe 2, et certifiée par celui-ci".

Aujourd'hui, je vous écris afin de vous avertir de ne pas tenir compte de ce courrier car une erreur de ma part s'est glissée dans de l'analyse de votre dossier.

En effet, comme votre diplôme obtenu au Venezuela, a été reconnu en Espagne en décembre 2018, j'aurais dû vous avertir directement que vous ne pouviez en toute logique pas répondre à la condition des 3 ans d'exercice de la fonction du titre de dentiste en Espagne.

Comme vous ne répondez pas à cette condition, votre dossier de demande de reconnaissance professionnelle est irrecevable.

Pour information, je voulais vous préciser que si dans le futur, vous finissiez par obtenir les 3 ans d'exercice du titre de dentiste en Espagne, vous pourriez alors introduire une nouvelle demande de reconnaissance professionnelle en nous envoyant un dossier de demande complet.

Néanmoins, vous pouvez introduire une demande d'équivalence académique auprès du service des Equivalences académiques. L'adresse de contact est : [equi.sup@cfwb.be](mailto:equi.sup@cfwb.be)

Vous trouverez plus d'informations en consultant cette page : <http://www.equivalences.cfwb.be/index.php?id=486> (...) ».

6. Le 10 mars 2020, le conseil de la requérante envoie à l'auteur du courriel du 31 janvier 2020 des courriers postaux et électronique contestant la légalité de la décision qui lui a été adressée et l'invitant à réexaminer son dossier au regard des motifs qu'il expose.

7. Le 18 mai 2020, le conseil de la requérante adresse à la Ministre qui a l'agrément et le contingentement des professions des soins de santé dans ses attributions un courrier l'informant de la situation de sa cliente et la mettant en demeure de prendre une décision administrative officielle et motivée au regard des motifs qu'il expose.

8. Par un courrier du 10 août 2020, le directeur général de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement tout au long de la vie et de la Recherche scientifique répond ce qui suit au conseil de la requérante :

« Maître,

Je fais suite à votre courrier du 18 mai 2020 relatif à la demande de reconnaissance des qualifications professionnelles en tant que dentiste introduite le 13 novembre 2019 par votre cliente, Madame [O.C.R.].

Madame [O.C.R.] est titulaire d'un diplôme de dentiste obtenu en 2015 et délivré par "Universidad del Zulia" (Venezuela).

Pour pouvoir exercer en Belgique, votre cliente devrait préalablement obtenir l'équivalence professionnelle de son diplôme.

Toutefois, en application de l'article 2, § 2, de la Directive 2005/36/CE du 7 septembre 2015 susmentionné, chaque État membre peut permettre l'exercice d'une profession réglementée - en l'occurrence l'art dentaire - sur son territoire moyennant (une première) reconnaissance dans le respect des conditions minimales de formation visées au chapitre III, titre III de la Directive.

Madame [O.C.R.] a ainsi obtenu une première reconnaissance de son titre de dentiste Espagne à la date du 25 septembre 2018.

En outre, pour que le titre de votre cliente soit reconnu en Belgique elle doit également apporter la preuve d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans en Espagne, conformément à l'article 3, § 3, de la Directive 2005/36/CE du 7 septembre 2015 précité qui stipule : "Est assimilé à un titre de formation tout titre de formation délivré dans un pays tiers dès lors que son titulaire a, dans la profession concernée, une expérience professionnelle de trois ans sur le territoire de l'État membre qui a reconnu ledit titre conformément à l'article 2, paragraphe 2, et certifiée par celui-ci."

Les deux conditions, à savoir la reconnaissance du titre de formation Madame [O.C.R.] par l'Espagne ainsi que son expérience professionnelle d'au moins trois ans dans ce même État membre, doivent être certifiées par ce dernier.

Il lui a été demandé par courrier du 20 janvier 2020 de compléter son dossier par l'envoi de la preuve de l'exercice de sa profession pendant au moins trois ans dans l'État membre dans lequel elle a obtenu la reconnaissance de sa qualification.

Toutefois, il est apparu que votre cliente ayant obtenu en Espagne une première reconnaissance de sa qualification de dentiste en septembre 2018, elle ne peut justifier une expérience professionnelle de trois ans dans ce même pays et donc répondre à la condition de l'article 3, § 3, de la Directive 2005/36/CE du 7 septembre 2015 susmentionné.

Au vu de ce qui précède, la demande de reconnaissance de ses qualifications professionnelles de Madame [O.C.R.] est irrecevable.

La Direction de l'Agrément des prestataires des soins de santé - Cellule Universitaire reste à votre disposition pour toute information complémentaire.

Je vous prie d'agréer, Maître, mes sincères salutations ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

9. Le 10 novembre 2020, le directeur général de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement tout au long de la vie et de la Recherche scientifique adresse le courrier suivant à la requérante :

« Madame,

En tant que titulaire d'un diplôme "Odontologa", obtenu en 2015 à "Universidad del Zulia" (Venezuela), vous avez introduit une demande de reconnaissance des qualifications professionnelles en tant que dentiste en date du 13 novembre 2011.

Pour pouvoir exercer en Belgique, vous devriez préalablement obtenir l'équivalence professionnelle de votre diplôme.

Toutefois, en application de l'article 2, § 2, de la Directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005 susmentionné, chaque État membre peut permettre l'exercice d'une profession réglementée - en l'occurrence l'art dentaire - sur son territoire moyennant (une première) reconnaissance dans le respect des conditions minimales de formation visées au chapitre III, titre III de la Directive.

Vous avez obtenu une première reconnaissance de votre titre de dentiste en Espagne à la date du 25 septembre 2018.

Cependant, pour pouvoir bénéficier, en Belgique, de l'application du système général de la directive 2005/36/CE précitée, vous devez également apporter la preuve d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans en Espagne, conformément à l'article 3, § 3, de la Directive 2005/36/CE du 7 septembre 2015 précité qui stipule : "Est assimilé à un titre de formation tout titre de formation délivré dans un pays tiers dès lors que son titulaire a, dans la profession concernée, une expérience professionnelle de trois ans sur le territoire de l'État membre qui a reconnu ledit titre conformément à l'article 2, paragraphe 2, et certifiée par celui-ci".

Les deux conditions, à savoir la reconnaissance de votre titre de formation par les autorités espagnoles ainsi que votre expérience professionnelle d'au moins trois ans dans ce même État membre, doivent être certifiées par ce dernier.

Il vous a été demandé par courrier du 20 janvier 2020 de compléter votre dossier par l'envoi de la preuve de l'exercice de sa profession pendant au moins trois ans dans l'État membre dans lequel vous avez obtenu la reconnaissance de sa qualification.

Toutefois, il est apparu qu'ayant obtenu en Espagne une première reconnaissance de votre qualification de dentiste en décembre 2018, vous ne pouvez, à ce jour, justifier une expérience professionnelle de trois ans dans ce même pays et donc

répondre à la condition de l'article 3, § 3, de la Directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005 susmentionné.

Au vu de ce qui précède, votre demande de reconnaissance de vos qualifications professionnelles est irrecevable.

[...] ».

Ce courrier se poursuit par l'indication des voies de recours devant le Conseil d'État et devant le Service du médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

#### *IV. Débats succincts*

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le recours est manifestement irrecevable.

#### *V. Note d'audience*

La requérante a transmis une note d'audience le 10 février 2021.

Une telle note n'est pas prévue par l'arrêté du Régent du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État » ni par l'arrêté royal du 5 décembre 1991 « déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État », et ne requiert donc pas de réponse formelle. La communication de cette note par écrit avant l'audience doit se comprendre comme un geste de courtoisie envers la partie adverse et le Conseil d'État et n'est pas prise en considération comme pièce de procédure mais uniquement à titre informatif.

#### *VI. Recevabilité*

##### *VI.1. Thèse des parties*

La requérante indique que l'acte qu'elle attaque modifie sa situation juridique puisqu'il l'empêche d'exercer l'activité économique pour laquelle elle a été formée; qu'il a été envoyé à son conseil le 13 août 2020; et que ce courrier ne mentionne pas les voies de recours.

La partie adverse répond que le courrier du 10 août est la réponse adressée au conseil de la requérante suite à son courrier et ne constitue pas un acte

attaquable; que la décision définitive d'irrecevabilité du recours a été adressée à la requérante le 10 novembre 2020; et que le recours est donc irrecevable.

## *VI.2. Appréciation*

1. Constitue un acte administratif annulable par le Conseil d'État la manifestation unilatérale de volonté destinée à produire des effets juridiques.

Un acte purement confirmatif d'un acte administratif antérieur ne modifie pas l'ordonnancement juridique et n'est dès lors pas susceptible d'un recours devant le Conseil d'État.

Ne constitue pas un acte confirmatif celui pris à la suite d'un réexamen de la situation de l'administré.

2. La demande de reconnaissance de la qualification professionnelle de la requérante a fait l'objet d'une décision ferme, claire et univoque par un agent de la partie adverse le 31 janvier 2020, qui lui a indiqué que son « dossier de demande de reconnaissance professionnelle est irrecevable » et lui a précisé qu'elle pourrait introduire une nouvelle demande lorsqu'elle pourrait justifier de trois années d'exercice de la profession de dentiste en Espagne et qu'elle peut également introduire une demande d'équivalence académique.

Rien ne permet de considérer que cette position ne constituerait qu'un simple avis, dépourvu de toute valeur et destiné à être confirmé ultérieurement.

La circonstance que l'agent de la partie adverse, en prenant cette décision, aurait agi en excédant ses compétences est certes susceptible de constituer un vice d'illégalité de ladite décision, mais ne permet pas de conclure à son inexistence.

3. Cette décision devait, pour ne pas devenir définitive, faire l'objet d'un recours.

4. Elle n'a fait l'objet d'aucun recours devant le Conseil d'État dans le délai de quatre mois et 60 jours prévu par l'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État.

Dès lors que le délai de recours précité était expiré lors de la rédaction et a fortiori lors de la réception du courrier du 10 août 2020, la requérante ne peut être

suivie lorsqu'elle soutient que la teneur de ce dernier l'a induite en erreur sur la nécessité d'introduire un recours devant le Conseil d'État contre la décision contenue dans le courrier électronique du 31 janvier 2020.

5. Aucune disposition de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 octobre 2017 fixant la procédure relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles des professions de soins de santé acquises dans un État membre de l'Union européenne autre que la Belgique ne prévoit la possibilité d'introduire un recours administratif contre une décision déclarant une demande de reconnaissance irrecevable.

Les courriers adressés les 10 mars et 18 mai 2020 doivent donc s'analyser comme des recours gracieux, qui n'ont pas pour effet de suspendre ou d'interrompre le délai de recours devant le Conseil d'État.

6. L'argumentation développée dans ces courriers se résume comme suit :

- la partie adverse aurait dû considérer que le titre de compétence accordé par les autorités espagnoles le 25 septembre 2018 constitue un titre de formation pouvant faire l'objet d'une reconnaissance automatique en vertu de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé;
- même si la directive 2005/36/CE sur laquelle le régime de reconnaissance automatique est fondé permet aux États de déroger à ce principe dans un but de protection de la santé publique, ils ne peuvent aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ce but;
- la décision du 31 janvier 2020 – également qualifiée d'« avis d'irrecevabilité » – n'est pas motivé et un refus *a priori* sans examen précis ni justification circonstanciée ne respecte pas l'exigence de proportionnalité;
- l'« avis » n'est pas constitutif d'une décision administrative officielle et motivée qui doit donc encore être adoptée par l'autorité compétente.

7. En l'espèce, le courrier du 10 août 2020 repose sur les mêmes motifs que la décision du 31 janvier 2020, à savoir le fait que la requérante ne peut se prévaloir d'une expérience professionnelle de trois ans en Espagne comme le prescrit l'article l'article 3, § 3, de la Directive 2005/36/CE du 7 septembre 2015 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, et ne répond pas aux arguments invoqués dans les courriers du conseil du requérant.

Ce courrier du 10 août 2020 a le même objet que le courrier électronique du 31 janvier 2020, n'énonce aucun nouveau motif, ne répond pas aux motifs avancés dans les courriers du 10 mars 2020 et du 18 mai 2020, mais se borne à confirmer la position antérieurement adoptée par la partie adverse.

Rien ne permet de considérer que la partie adverse a procédé à un réexamen de la situation de la requérante et a adopté une nouvelle décision.

La position contenue dans le courrier du 10 août 2020 n'a donc qu'une portée confirmative de la décision du 31 janvier et son annulation ne présenterait aucun intérêt pour la requérante.

Enfin, la circonstance que cette position a été réaffirmée par un autre agent de la partie adverse n'a pas pour effet de conférer à cette position une autre portée que celle d'acte purement confirmatif.

8. Le recours en annulation est donc irrecevable et il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension qui en constitue l'accessoire.

#### *VII. Indemnité de procédure et dépens*

Etant donné que le présent arrêt conclut au rejet du recours, les dépens doivent être mis à la charge de la requérante.

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros. Etant donné que la présente procédure n'appelle que des débats succincts, la majoration de 140 euros n'a pas lieu d'être appliquée conformément à l'article 67, § 2, alinéa 3, du règlement général de procédure.

### **PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

La requête en annulation est rejetée.

Il n'y plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

## **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 XI<sup>e</sup> chambre, le 10 mars 2021 par :

Denis Delvax,  
Katty Lauvau,

conseiller d'État, président f.f.,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Denis Delvax