CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 250.891 du 14 juin 2021

A. 232.476/XI-23.345

En cause : **OQUENDO CALLAMO** Ruth Mélissa,
ayant élu domicile chez
M^e^ Jean-Emmanuel BARTHELEMY, avocat,
rue des Marcottes 30
7000 Mons,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^es^ Pascaline MICHOU et
Jean-François DE BOCK, avocats,
Bosveldweg 70
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 décembre 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 novembre 2020 relativement à sa demande de reconnaissance de qualifications professionnelles en tant que dentiste introduite le 13 novembre 2019 » 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 mai 2021, les parties ont été convoquées à l'audience du 2 juin 2021 et le rapport leur a été notifié.

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

M^e^ Laure Gheller, *loco* M^e^ Jean-Emmanuel Barthélémy, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Joy Moens, *loco* M^es^ Jean-François De Bock et Pascaline Michou, avocats, comparaissant 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

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 ».

Ce courrier a fait l'objet d'une demande de suspension et d'un recours en annulation

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 2005 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. […] ».

Il s’agit de l’acte attaqué.

10. La demande de suspension et le recours en annulation introduits contre le courrier du 10 août 2020 ont été rejetés par l’arrêt n° 250.064 du 10 mars 2021.

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’observations en réplique

La requérante a transmis une note d’observations en réplique.

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 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 de la partie requérante

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; et qu’il lui a été envoyé le 10 novembre 2020.

En plaidoirie, la requérante indique que la partie adverse a, dans le cadre du recours introduit contre le courrier du 10 août 2020, indiqué que ce dernier n’était pas un acte attaquable et que seule la décision contenue dans le courrier du 10 novembre répondait à la demande de la requérante et était constitutive d’un tel acte; que le courrier du 10 novembre 2020 ne constitue pas un acte purement confirmatif de la position contenue dans le courrier électronique du 31 janvier 2020; que, d’une part, ces actes reposent sur des motifs de droit différents puisque la position du

31 janvier 2020 ne vise que la directive alors que le courrier du 10 novembre 2020 vise la directive et des arrêtés de la Communauté française; et que, d'autre part, ces actes n'ont pas le même objet puisque la position du 31 janvier 2020 ne se voulait qu'informative alors que ce n'est qu'avec le courrier du 10 novembre 2020 que la partie adverse a entendu adopter une décision.

VI.2. Appréciation

Constitue un acte administratif annulable par le Conseil d'Etat 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.

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.

De même, l'absence de respect des formes accompagnant habituellement les décisions administratives n'a pas pour conséquence de faire perdre à cette décision la nature d'acte attaquable.

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

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

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 Etat 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’Etat.

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 Etats 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.

Le courrier du 10 novembre 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 3, § 3, de la Directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, et ne répond pas aux arguments invoqués dans les courriers du conseil de la requérante.

Dès lors qu'aucun autre argument factuel ou juridique n'est exposé dans le courrier du 10 novembre 2020, la requérante ne peut être suivie lorsqu'elle soutient que la mention, dans le champ du courrier relatif aux références légales, outre de cette directive, 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 des soins de santé acquises dans un Etat membre de l'Union européenne autre que la Belgique et de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 septembre 2020 portant délégations de compétence et de signature aux fonctionnaires généraux et à certains autres membres du personnel du Ministère de la Communauté française, impliquerait que ce courrier reposerait sur d'autres motifs que ceux invoqués dans la décision du 31 janvier 2020.

Par ailleurs, indépendamment de ce que la partie adverse a pu erronément indiquer dans la note d'observations déposée dans le cadre de la procédure diligentée contre le courrier du 10 août 2020, il convient de constater, comme indiqué ci-avant, qu'une décision a bien été prise le 31 janvier 2020 sur la demande introduite par la requérante, que cette décision est devenue définitive et que le courrier du 10 novembre 2020 constitue une confirmation de celle-ci.

Le courrier du 10 novembre 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 modifiant l'ordre juridique.

La position contenue dans le courrier du 10 novembre 2020 n'a donc qu'une portée confirmative de la décision du 31 janvier 2020 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.

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

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros.

La requérante expose qu'il convient de n'accorder aucune indemnité de procédure à la partie adverse ou de ne lui accorder qu'une indemnité de procédure réduite à son montant minimum, le présent recours ayant été introduit en raison de l'argument, soutenu dans la note d'observations déposée dans le cadre du recours introduit contre le courrier du 10 août 2020, selon lequel seul le courrier du 10 novembre 2020 constituerait la décision administrative attaquable.

Il ressort effectivement de la lecture de cette note d'observations que la partie adverse y a exposé que « la décision définitive d'irrecevabilité de la demande de reconnaissance » est celle qui a été communiquée par le courrier recommandé du 10 novembre 2020. Ce faisant, la partie adverse a bien induit en erreur la partie requérante en lui indiquant qu'il s'agissait d'une décision modifiant l'ordonnancement juridique, ce qui est encore confirmé par la mention des voies de recours, de sorte qu'aucune indemnité de procédure n'est due à la partie adverse.

Il est de jurisprudence constante que les droits de rôle liés à l'introduction de la requête doivent être mis à la charge de la partie adverse lorsque celle-ci a induit la partie requérante en erreur quant à la possibilité d'introduire un recours au Conseil d'État, ce qui est le cas en l'espèce.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

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

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e^ chambre, le 14 juin 2021 par :

Denis Delvax,	conseiller d'État, président de chambre f.f.,
Xavier Dupont,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Xavier Dupont Denis Delvax