CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 256.226 du 6 avril 2023

A. 236.720/XV-5305

En cause : **DOHMEN** Anouk,
ayant élu domicile chez
M^e^ Vincent LETELLIER, avocat,
rue Vanderlinden 35
1030 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Vice-Premier ministre et ministre des Affaires sociales et de la Santé publique,
ayant élu domicile chez
M^e^ Emmanuel JACUBOWITZ, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 29 juin 2022, Anouk Dohmen demande l'annulation de « la décision du Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique du 28 avril 2022 rejetant sa demande de visa en tant que psychologue clinicienne ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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 14 février 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 4 avril 2023 et le rapport leur a été notifié.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Marine Wilmet, *loco* M^e^ Vincent Letellier, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Annabelle Deleeuw, *loco* M^e^ Emmanuel Jacubowitz, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Paul Ernotte, premier auditeur, a été entendu en son avis.

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 14 septembre 1984, la requérante obtient un diplôme d'enseignement supérieur de plein exercice de type court d'assistante en psychologie, spécialité clinique, à l'Institut Libre Marie Haps. Elle travaille depuis le 1^er^ septembre 1985 en tant que psychologue clinicienne au Centre d'Observation et d'Orientation S. Van Durme Bruxelles-Brabant et, depuis le 1^er^ avril 2007, elle a également ouvert un cabinet privé de consultation psychologique.

2. La loi du 8 novembre 1993 protégeant le titre de psychologue réserve en principe l'usage du titre de psychologue aux porteurs d'un diplôme universitaire de licencié ou de docteur en psychologie ou d'un autre diplôme universitaire figurant dans la liste de titres similaires énumérés à l'article 1^er^ de cette loi. Toutefois, selon l'une des dispositions transitoires fixées par l'article 14 de cette loi, sont également autorisées à porter le titre de psychologue, avec tous les droits qui y sont attachés, les personnes qui font l'objet d'une décision favorable de la Commission de reconnaissance instituée par l'article 15 et rendue conformément à l'article 16, ou d'une décision favorable du ministre des Classes moyennes, rendue conformément à l'article 17.

3. La requérante expose qu'ayant bénéficié de cette disposition transitoire, elle est inscrite à la Commission des psychologues, sous le numéro 602202160, depuis le 1^er^ janvier 1996.

4. Les articles 68/1 à 68/4 de la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015, établissent les règles relatives à l'exercice de la psychologie clinique et de l'orthopédagogie clinique, dont les

principales conditions d'agrément. Ces dispositions ont été modifiées à de nombreuses reprises et ont fait l'objet des arrêts de la Cour constitutionnelle n^{os} 158/2016 du 14 décembre 2016, 170/2016 du 22 décembre 2016, 39/2017 du 16 mars 2017 et 26/2018 du 1er mars 2018.

Par ailleurs, les praticiens d'une profession de soins de santé, dont les psychologues cliniciens et les orthopédagogues cliniciens, ne peuvent exercer leur art qu'après avoir obtenu également le visa requis, sur la base de leur diplôme, conformément d'abord à l'article 25 de la loi coordonnée du 10 mai 2015, précitée, et puis, à la suite de l'abrogation de cette disposition, à l'article 11 de la loi du 22 avril 2019 relative à la qualité de la pratique des soins de santé.

5. Le 13 novembre 2019, la partie requérante introduit une demande d'obtention du visa requis pour l'exercice de la psychologie clinique.

6. Le 28 avril 2022, le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique décide de refuser de délivrer le visa demandé à la partie requérante pour les motifs suivants :

« Suite à votre demande de visa en tant que psychologue clinicien et après analyse des différentes pièces justificatives que vous nous avez envoyées, nous sommes au regret de vous informer que celle-ci a été rejetée pour les raisons exposées ci-dessous.

Vous ne répondez pas aux exigences de formation et/ou aux mesures transitoires mentionnées au paragraphe 2, de l'article 68/1 de la loi coordonnée du 10 mai 2015, relative à l'exercice des professions des soins de santé.

Pour pouvoir bénéficier d'un visa en tant que psychologue clinicien, conformément aux dispositions prévues à l'article susmentionné, vous devez détenir :

- Soit un diplôme d'enseignement universitaire dans le domaine de la psychologie clinique, sanctionnant une formation qui, dans le cadre d'un enseignement de plein exercice, compte au moins cinq années d'études ou 300 crédits dans le système européen de transfert et d'accumulation de crédits (ECTS) ;

- Soit un diplôme universitaire dans le domaine de la psychologie (non clinique) délivré avant le 22 mai 2019 et pouvant justifier d'une expérience professionnelle de minimum trois ans dans le domaine de la psychologie clinique.

Votre diplôme d' « Assistant(e) en psychologie », délivré le 14 septembre 1984 par l'Institut Libre Marie Haps, n'est pas un diplôme d'enseignement universitaire et n'est pas un diplôme sanctionnant cinq années d'études (ou 300 crédits dans le système européen de transfert et d'accumulation de crédits [ECTS]).

Pour cette raison, le visa de psychologue ne peut vous être octroyé ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Débats succincts

L’auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d’avis qu’il y a lieu de surseoir à statuer et de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle proposée dans la requête.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de « la violation, par l’article 68/1, § 2, alinéa 2, de la [loi relative à l’exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015], des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les principes de sécurité juridique et de confiance, [et de l’] absence de fondement légal de la décision attaquée ou [de la] violation de l’article 68/1 [précité] si les dispositions transitoires sont déclarées anticonstitutionnelles ».

Après avoir rappelé que la disposition transitoire prévue par l’article 14 de la loi du 8 novembre 1993, précité, lui a permis d’obtenir l’autorisation de porter le titre de psychologue, la requérante soutient que cette disposition participe à l’objectif de qualité que le législateur entend poursuivre s’agissant du service rendu à ceux qui font appel aux porteurs de ce titre professionnel. Elle critique l’exigence, dans l’article 68/1 de la loi coordonnée précitée, d’un diplôme d’enseignement universitaire. Elle relève que le régime transitoire a évolué dans le temps : alors que, dans un premier temps, il était prévu d’assimiler aux titulaires d’un diplôme universitaire de psychologie clinique, « les personnes porteuses d'un diplôme d'enseignement universitaire dans le domaine de la psychologie […] et pouvant justifier d'une expérience professionnelle de minimum trois ans dans le domaine de la psychologie clinique », la rédaction de cette disposition a, par la suite et après l’adoption de l’acte attaqué, été modifiée, par l’article 44 de la loi du 18 mai 2022 portant des dispositions diverses urgentes en matière de santé, de manière à viser « les personnes porteuses d’un diplôme d’enseignement universitaire dans le domaine de la psychologie […], sanctionnant une formation qui, dans le cadre d’un enseignement de plein exercice, compte au moins quatre années d’études ou 240 ECTS, et pouvant justifier d’une expérience professionnelle de minimum trois ans dans le domaine de la psychologie clinique ». Elle en déduit que le législateur n’a pas tenu compte de la situation spécifique des personnes qui ont été autorisées à porter le titre de psychologue après l’entrée en vigueur de la loi du 8 novembre 1993 parce que leur diplôme non universitaire combiné à une expérience pratique

permettait d'atteindre le même degré de qualité que celui attendu d'un diplômé universitaire en psychologie.

Après avoir reproduit des extraits de deux arrêts de la Cour constitutionnelle concernant les mesures transitoires à prévoir lors de la fixation de conditions nouvelles pour l'exercice d'une profession, elle fait valoir qu'en n'intégrant que les praticiens porteurs d'un diplôme universitaire et en excluant dès lors les praticiens autorisés à porter le titre de psychologue sans être titulaires d'un tel diplôme, l'article 68/1 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 prévoit une différence de traitement non susceptible de justification raisonnable. Elle relève que toute possibilité de poursuivre l'exercice de leur profession est refusée aux psychologues non formés au sein des universités alors que précédemment, ces derniers ont pourtant été autorisés à porter le titre réservé aux titulaires d'un diplôme universitaire en psychologie en raison du fait qu'ils présentaient, par leur expérience acquise avant 1994, des garanties de qualité comparables. Elle estime qu'un tel régime d'exclusion porte en outre atteinte à ses attentes légitimes, et en particulier à celle de pouvoir continuer à exercer une pratique après presque trente ans d'expérience dans le domaine concerné. Elle demande de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

« L'article 68/1 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions de soins de santé viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution combinés aux principes de sécurité juridique et de confiance légitime en ce que le régime transitoire qu'il prévoit pour les personnes exerçant avant le 1er septembre 2016, qui constitue la date de son entrée en vigueur, n'intègre pas les personnes qui peuvent porter le titre de psychologues, au même titre que les diplômés universitaires en psychologie auxquels ce titre est en principe réservé, sur base de l'article 14 de la loi du 8 novembre 1993 protégeant le titre de psychologue ? ».

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse considère que dès lors que le moyen unique conteste, non pas l'application que l'acte attaqué fait de la loi, mais bien la constitutionnalité de l'article 68/1, § 2, alinéa 2, de la loi coordonnée du 10 mai 2015, il convient de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle proposée par la requérante.

Dans son mémoire en réplique, la requérante ne fait état d'aucun élément nouveau.

V.2. Appréciation

Dans sa version applicable lors de l'adoption de l'acte attaqué, l'article 68/1, § 2, alinéa 2, de la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015, disposait comme suit :

« L’agrément en psychologie clinique ne peut être accordé qu’au porteur d’un diplôme d’enseignement universitaire dans le domaine de la psychologie clinique, sanctionnant une formation qui, dans le cadre d’un enseignement de plein exercice, compte au moins cinq années d’études ou 300 crédits dans le système européen de transfert et d’accumulation de crédits (ECTS), en ce compris un stage dans le domaine de la psychologie clinique. Sont assimilées au porteur d’un diplôme universitaire dans le domaine de la psychologie clinique, les personnes porteuses d’un diplôme d’enseignement universitaire dans le domaine de la psychologie délivré avant l’entrée en vigueur du présent article et pouvant justifier d’une expérience professionnelle de minimum trois ans dans le domaine de la psychologie clinique ».

La section du contentieux administratif du Conseil d’État ne peut écarter l’application d'une norme législative que dans deux cas limités: si cette norme est contraire à une règle de droit international directement applicable ou si la Cour constitutionnelle a jugé que cette norme viole les dispositions constitutionnelles qu’elle est chargée de contrôler.

En l’espèce, l’acte attaqué refuse le visa à la requérante au motif qu’elle ne dispose pas d’un diplôme universitaire dans le domaine de la psychologie. Cette exigence qui existait lors de l’adoption de l’acte attaqué est maintenue malgré la modification de l’article 68, § 2, alinéa 2, de la loi relative à l’exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015, par l’article 44 de la loi du 18 mai 2022 portant des dispositions diverses urgentes en matière de santé.

Il résulte de l'article 26, § 1er, 3°, et § 2, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, qu’en règle, la juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours doit poser la question préjudicielle à la Cour constitutionnelle lorsque le requérant soutient qu'une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution, applicable au litige, viole des articles du titre II de la Constitution.

Le moyen unique allègue que l’article 68/1, § 2, alinéa 2, de la loi coordonnée du 10 mai 2015, précitée, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Lues en combinaison, ces deux dispositions constitutionnelles énoncent le principe d’égalité et de non-discrimination. Ce principe n’exclut pas qu’une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu’elle repose sur un critère objectif et qu’elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s’oppose, par ailleurs, 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 critiquée, sont essentiellement différentes.

L’examen de la compatibilité d’une disposition législative avec le principe d’égalité et de non-discrimination suppose dès lors notamment l’identification précise de deux catégories de personnes qui font l’objet d’un traitement différent ou d’un traitement identique. Le libellé de la question préjudicielle par laquelle la Cour est invitée à procéder à un tel examen doit donc contenir les éléments nécessaires à cette identification. Il n’appartient pas à la Cour constitutionnelle d’examiner la constitutionnalité d’une différence de traitement ou d’une identité de traitement entre deux catégories de personnes dont elle devrait elle-même définir les contours, à défaut pour la question préjudicielle de les définir à suffisance (C.C., 16 mars 2023, n° 47/2023, 3.3).

Il convient par conséquent de modifier légèrement la formulation de la question préjudicielle proposée par la requérante afin de faire apparaître plus clairement les éléments nécessaires à l’identification des catégories de personnes concernées.

Dès lors, il y a lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle énoncée dans le dispositif du présent arrêt.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D’ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle :

« L’article 68/1, § 2, alinéa 2, de la loi relative à l’exercice des professions des soins de santé viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés aux principes de sécurité juridique et de confiance légitime, en ce que le régime transitoire qu’il prévoit pour les personnes pouvant justifier d’une expérience professionnelle de minimum trois ans dans le domaine de la psychologie clinique est réservé à celles qui sont porteuses d’un diplôme d’enseignement universitaire dans le domaine de la psychologie, à l’exclusion des autres personnes autorisées à

porter le titre de psychologue en application de l'article 14 de la loi du 8 novembre 1993 protégeant le titre de psychologue ? ».

Article 3.

Après réception de la réponse de la Cour constitutionnelle, le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction du recours.

Article 4.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e^ chambre, le 6 avril 2023, par :

Marc Joassart,	conseiller d'État, président f.f.,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Caroline Hugé	Marc Joassart