

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 258.955 du 29 février 2024

A. 232.556/XI-23.358

En cause :

A.B.,

ayant élu domicile chez
M^e Stéfaan CALLENS, avocat,
avenue de Tervueren 40
1040 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 décembre 2020, la partie requérante demande l'annulation de la « décision de refus de reconnaissance professionnelle pour porter le titre de psychologue clinicien(ne) qui lui a été adressée le 28 octobre 2020 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Paul Ernotte, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure et de l'article 6 de l'arrêté royal du 2 avril 1991 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État en matière d'injonction et d'astreinte.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 12 décembre 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 5 février 2024.

M. Emmanuel Jacobowitz, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^{es} Stefaan Callens et Guillaume Pomes Bordedebat, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Pascaline Michou, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoît Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, 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

La partie requérante est notamment porteuse du diplôme de « MASTER en Sciences Humaines et Sociales, mention PSYCHOLOGIE », délivré par l'Université Paris 8 en date du 12 novembre 2019.

Le 2 avril 2020, la partie requérante a sollicité de la partie adverse la « reconnaissance de [ses] qualifications professionnelles en tant que psychologue clinicienne ». A l'appui de sa demande, elle invoque la Directive 2005/36 du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, modifiée par la Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013, ainsi que la loi du 12 février 2008 instaurant un cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles (notamment son article 15) et les articles 104 et 105 de la loi du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions de soins de santé. Elle affirme notamment qu'elle « dispose d'un diplôme en psychologie (annexe 6), spécialisé en psychologie clinique et en psychothérapies, validant une formation de six ans (formation de cinq années minimum) d'enseignement universitaire dans le domaine de la psychologie clinique (300 crédits) » et qu'elle est « autorisée à exercer en tant que psychologue clinicienne en France ».

Le 28 octobre 2020, la partie adverse décide de refuser la demande de reconnaissance professionnelle pour porter le titre professionnel de psychologue clinicienne au motif que la partie requérante n'a pas « apporté la preuve d'une expérience professionnelle d'un an en tant que psychologue clinicien(ne) en France ou dans un autre Etat membre de l'Union européenne ne réglementant pas cette profession ». Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen soulevé d'office

Par un courrier électronique du 25 janvier 2024, le conseiller-rapporteur a écrit aux conseils de la partie adverse en ces termes :

« [...] Dans cette affaire, l'acte attaqué est pris par M. [E.G.], Directeur général de la Direction générale de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement tout au long de la vie et de la Recherche scientifique, “par délégation”. Je vous saurais gré de bien vouloir verser au dossier, au plus tard lors de l'audience à venir, l'acte de délégation ainsi que la preuve de sa publication au Moniteur belge ».

Le 26 janvier 2024, les conseils de la partie adverse ont répondu comme suit :

« Vous trouverez ci-joint, copie 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, publié au Moniteur belge du 25 septembre 2020 et dont nous vous souhaitons bonne réception. Conformément à l'article 80, § 1^{er} de cet arrêté, délégation est donnée au Directeur général de la Direction générale de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement tout au long de la vie et de la Recherche scientifique pour prendre les décisions relatives aux demandes de reconnaissance de qualifications professionnelles visées au chapitre 9 de la loi du 10 mai 2015 ».

Les délégations de compétence sont d'interprétation stricte.

La version de l'article 80, § 1^{er}, de l'arrêté précité du 3 septembre 2020 à laquelle se réfère la partie adverse est entrée en vigueur le 29 janvier 2022, suite à sa modification par l'article 31 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 22 décembre 2021 fixant la procédure relative à l'agrément des professionnels des soins de santé mentale. Au 28 octobre 2020, jour de l'adoption de l'acte attaqué, l'article 80, § 1^{er}, 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 disposait comme suit :

« Art. 80. § 1^{er}. Délégation est donnée à l'administrateur général et au Directeur général de la Direction générale de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement tout au long de la vie et de la Recherche scientifique pour signer :
1° les décisions relatives aux demandes d'agrément des professionnels des soins de santé pris en application de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé, ainsi que pour les décisions de reconnaissance de diplômes européens prises en application du chapitre 9 de la même loi;
[...]
8° les décisions d'irrecevabilité d'une demande de reconnaissance de qualifications professionnelles visée au chapitre 9 de la même loi ;
[...] ».

Cette disposition ne donnait donc au Directeur général de la Direction générale de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement tout au long de la vie et de la Recherche scientifique qu'une délégation pour signer, et non pour prendre, les décisions qu'elle énumère. Cette délégation ne concerne, de surcroît, que les décisions de reconnaissance de diplômes européens, et non les décisions de refus de reconnaissance, en sorte qu'elle n'est, de toute manière, pas applicable en l'espèce.

Le Directeur général de la Direction générale de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement tout au long de la vie et de la Recherche scientifique ne disposait donc d'aucune délégation pour prendre une décision de refus de reconnaissance professionnelle pour porter le titre professionnel de psychologue clinicienne.

L'acte attaqué est donc l'œuvre d'un auteur incompétent pour le prendre.

V. Les moyens de la requête en annulation

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La requête en annulation contient deux moyens.

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 15, § 2, de la loi du 12 février 2008 instaurant un cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles. La partie requérante expose, en substance, que c'est à tort que la partie adverse a exigé d'elle qu'elle démontre disposer « d'une expérience professionnelle d'un an en tant que psychologue clinicien(ne) en France ou dans un autre Etat membre de l'Union européenne ne réglementant pas cette profession », en application de l'article 15, § 2, alinéa 2, de la loi du 12 février 2008 précitée, alors

que, selon l'alinéa 3 de cette même disposition, cette exigence ne s'applique pas lorsque « le titre de formation que possède le demandeur certifie une formation réglementée », ce qui, selon la partie requérante, serait le cas en l'espèce.

Le second moyen est pris de la violation de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs combiné à l'article 8 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. La partie requérante expose, en substance, que la partie adverse n'a pas procédé à un examen approfondi de sa demande ni motivé adéquatement la non-application de l'exception à l'obligation de démontrer une expérience professionnelle d'un an lorsqu'on est porteur d'un titre de formation qui certifie une formation réglementée.

B. Le mémoire en réponse

Quant au premier moyen, la partie adverse estime que la partie requérante ne pouvait pas bénéficier de la dispense de l'expérience professionnelle d'un an car la formation qu'elle a suivie ne serait pas une formation réglementée en France.

La partie adverse estime également qu'il ne lui n'appartenait pas de déterminer si la formation suivie rentre dans la notion de formation réglementée dès lors que cette appréciation reviendrait exclusivement à l'Etat membre d'origine. De plus, la partie adverse expose avoir consulté la banque de données « Informations du Marché Intérieur » (IMI) de l'Union européenne, conformément à l'article 56.2bis de la Directive 2005/36/CE, et en avoir conclu que la formation en psychologie clinique n'est pas réglementée en France. Cette information aurait, enfin, été confirmée par un agent du Ministère français de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation selon qui « la formation psychologue, quelle que soit la spécialité, n'est pas réglementée au sens de la directive européenne 2005/36/CE (article 3, 1, e) ».

Quant au second moyen, la partie adverse affirme avoir procédé à un examen approfondi de la demande de reconnaissance de la partie requérante et avoir adéquatement motivé sa décision. La partie adverse rappelle que la profession de psychologue clinicien(ne) n'est pas réglementée en France en sorte que l'article 15, § 1^{er}, de la loi du 12 février 2008 ne s'applique pas. Elle expose ensuite avoir vérifié si elle pouvait, ou non, accorder la reconnaissance demandée sur base du second paragraphe de cette disposition mais avoir dû conclure par la négative dès lors que la

partie requérante a déclaré exercer sa profession en France depuis le 16 mars 2020, soit moins d'un an avant sa demande du 29 avril 2020. Enfin, la partie adverse estime que la dispense visée à l'article 15, § 2, al. 3, de la loi du 12 février 2008 « ne trouvait pas à s'appliquer dès lors que le titre de formation de la partie requérante ne certifiait pas une formation réglementée au sens de la loi et de la Directive, ce qui est confirmé par l'Etat membre d'origine ».

C. Le mémoire en réplique

Quant au premier moyen, la partie requérante soutient, tout d'abord, que ce serait à tort que la partie adverse affirme qu'il revient à l'Etat membre d'origine de certifier que la formation concernée est bien une formation certifiée sur son territoire. Elle rappelle, ensuite, que trois éléments doivent être réunis pour qu'une formation soit considérée comme étant réglementée au sens de l'article 2, § 1^{er}, e) de la loi du 12 février 2008 précitée, à savoir que :

- « i. La formation doit viser spécifiquement l'exercice d'une profession déterminée
- ii. La formation consiste en un cycle d'études complété, le cas échéant, par une formation professionnelle, un stage professionnel ou une pratique professionnelle
- iii. La structure et le niveau de la formation professionnelle, du stage professionnel ou de la pratique professionnelle sont déterminés par les dispositions législatives, réglementaires ou administratives de l'Etat membre en question ou font l'objet d'un contrôle ou d'un agrément par l'autorité désignée à cet effet ».

La partie requérante observe ensuite que les informations obtenues par la partie adverse dans le système IMI ainsi qu'auprès du ministère français compétent l'ont été après l'adoption de l'acte attaqué en sorte qu'il ne saurait en être tenu compte. De plus, la réponse fournie par l'agent du ministère français ne serait pas convaincante. A cela vient s'ajouter que ce même agent a délivré à la partie requérante « une attestation de conformité » indiquant que « [l]a présentation des diplômes de [la partie requérante] doit permettre de faire droit à sa demande ». Enfin, ce même agent a écrit à l'Union Professionnelle des Psychologues Cliniciens Francophones et Germanophones (UPPCF) que « L'accès à la profession de psychologue est réglementé en France pour toutes les spécialités. L'accès à la spécialité de psychologue clinicien est donc réglementé *ipso facto*. Par conséquent, le régime de reconnaissance qui devrait s'appliquer en Belgique est celui prévu au paragraphe 1 et non au paragraphe 2 de l'article 13 de la directive 2005/36/CE ».

Quant au second moyen, la partie requérante répète qu'« en s'abstenant de préciser les raisons qui justifient la non-application de l'article 15, § 2, alinéa 3 de la loi du 12 février 2008, la partie adverse a violé l'article 3 de la loi du 21 juillet 1991 ». Elle ajoute qu'aucun élément du dossier administratif ne vient confirmer

l'affirmation de la partie adverse selon laquelle elle se serait livrée à un examen approfondi du dossier de demande de reconnaissance, bien au contraire.

D. Le dernier mémoire de la partie requérante

Quant au premier moyen, la partie requérante soutient « (i) que la formation qu'elle a suivie la préparait spécifiquement à l'exercice de la profession de psychologue clinicien et (ii) que la structure et le niveau de la formation étaient déterminés par des dispositions législatives, réglementaires et administratives de l'Etat français et font l'objet d'un contrôle et d'un agrément par l'autorité française compétente ».

Quant au deuxième moyen, la partie requérante conteste que l'absence de motivation formelle adéquate n'aurait aucune incidence sur le sens de la décision prise. Dès lors qu'elle « est d'avis que la formation qu'elle a suivie est une formation qui doit être qualifiée de formation réglementée », elle estime que « la motivation incomplète de la décision et l'examen du dossier insuffisant par la partie adverse ont eu une incidence fondamentale sur la décision prise – la décision rendue étant négative alors que celle-ci devrait être positive ».

Dans son dernier mémoire, la partie requérante prend enfin un nouveau moyen de la violation des articles 45 et 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La partie requérante affirme que ce moyen nouveau touche à l'ordre public en sorte qu'il serait recevable, ce d'autant que la partie adverse peut encore y répondre dans son dernier mémoire. En substance, la partie requérante fonde son troisième moyen sur deux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne postérieurs à son mémoire en réplique, l'un du 8 juillet 2021 et l'autre du 16 juin 2022, desquels il ressortirait que lorsqu'une demande de reconnaissance professionnelle ne satisfait pas aux exigences de la Directive 2005/36, l'Etat membre saisi de cette demande doit encore, sur base des articles 45 et 49 TFUE, « prendre en considération l'ensemble des diplômes, des certificats et autres titres, ainsi que l'expérience pertinente de l'intéressé, en procédant à une comparaison entre, d'une part, les compétences attestées par ces titres et cette expérience et, d'autre part, les connaissances et les qualifications exigées par la législation nationale ».

E. Le dernier mémoire de la partie adverse

Quant au premier moyen, la partie adverse conteste, tout d'abord, qu'aucune disposition légale ne lui interdirait de se prononcer sur la question de

savoir si une formation est ou non réglementée au sens de l'article 2, § 1^{er}, e) de la loi du 12 février 2008. D'après elle, il reviendrait à l'Etat membre d'origine ou de provenance qui délivre le titre de formation (article 2, § 1^{er}, e)) de certifier si celle-ci est réglementée ou non. Elle expose que « Dans la mesure où il est clairement défini que le titre de formation est délivré par une autorité compétente légalement désignée et que c'est le titre de formation qui certifie qu'une formation est réglementée, il n'y a pas lieu "d'autoriser ou d'interdire", par l'intermédiaire d'une disposition légale, aux autorités compétentes de l'Etat membre d'accueil (en l'occurrence ici, à la partie adverse) de se prononcer sur la question de savoir si une formation est ou non réglementée. Si ce raisonnement devait être suivi, cette pratique irait à l'encontre de la notion de collaboration entre autorités compétentes et du principe de confiance mutuelle entre Etats membres, comme cela figure dans la Directive 2005/36/CE, notamment aux articles 56, 57 et 59 : [...] ».

Ensuite, elle rejoint le point de vue selon lequel la formation concernée doit pouvoir répondre aux critères repris à l'article 2, § 1^{er}, e) de la loi du 12 février 2008 et estime qu'« [i]l n'est pas possible de se baser uniquement sur l'analyse du "parcours de formation" pour déterminer si la formation suivie en France est réglementée alors qu'aucun texte légal français ne détermine la structure et le niveau de la formation professionnelle, du stage professionnel ou de la pratique professionnelle pour les psychologues cliniciens. Il n'y a également ni contrôle ni agrément en France ».

Quant au deuxième moyen, la partie adverse « se réfère à ses précédents écrits de procédure ainsi qu'au rapport de Monsieur le premier Auditeur ».

Quant au troisième moyen, la partie adverse estime qu'il doit être déclaré irrecevable dès lors que la partie requérante aurait déjà pu le soulever dans sa requête en annulation ou dans son mémoire en réplique. A titre subsidiaire, elle estime qu'il importe de distinguer selon que la profession est réglementée ou non dans l'Etat membre d'origine, ce qui ne serait pas le cas en France. La partie adverse estime également que l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 8 juillet 2021 (ECLI:EU:C:2021:554) n'est pas pertinent car il concerne la profession de pharmacien, laquelle est réglementée dans tous les pays de l'Espace Economique Européen. La partie adverse estime que l'arrêt de la CJUE du 16 juin 2022 (ECLI:EU:C:2022:467) ne serait pas non plus applicable dès lors que « la partie requérante ne dispose ni d'une expérience professionnelle dans la profession, comme cela est indiqué dans la motivation de l'acte attaqué, ni d'une attestation de compétence ou preuve de titre de formation délivrés par une autorité compétente de l'Etat membre d'origine et qui attesterait de la préparation à l'exercice de la

psychologie clinique ». Enfin, quant à l’avis informel que la Commission européenne aurait rendu et dont la partie requérante demande la production, la partie adverse affirme qu’elle « ne peut y répondre positivement dans la mesure où elle ne connaît pas ledit avis, qu’elle n’a jamais eu d’échange avec [K.H.] de Solvit France et que le dossier de [N.A.] est, à ce jour, incomplet ».

V.2. Appréciation sur la recevabilité du troisième moyen

Les articles 45 et 49 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE) relèvent de l’ordre public. Un moyen d’annulation d’ordre public ne doit pas nécessairement, sous peine d’irrecevabilité, être invoqué par une partie requérante dans la requête ou dans le mémoire en réplique. Il peut l’être, comme en l’espèce, dans un dernier mémoire sauf lorsque son invocation constitue un manquement substantiel au déroulement normal et adéquat de l’examen du recours et apparaît donc comme une atteinte avérée à la loyauté procédurale.

En l’espèce, la partie adverse a pu répondre au troisième moyen dans son dernier mémoire et aucune déloyauté procédurale dans le chef de la partie requérante ne peut lui être reprochée. Enfin, il y a lieu de relever que le troisième moyen repose très largement sur deux arrêts rendus par la Cour de justice de l’Union européenne postérieurement au dépôt par la partie requérante de son mémoire en réplique.

Le troisième moyen est dès lors recevable.

V.3. Appréciation sur le fondement des trois moyens réunis

Les dispositions pertinentes se lisent comme il suit.

- Article 15 de la loi du 12 février 2008 instaurant un cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles UE :

« TITRE III. - Liberté d’établissement.

CHAPITRE I^{er}. - Régime général de reconnaissance des titres de formation.
[...]

Conditions de la reconnaissance.

Art. 15. § 1^{er}. Lorsque l’accès à une profession réglementée ou son exercice est subordonné à la possession de qualifications professionnelles déterminées, l’autorité compétente belge permet aux demandeurs d’accéder à cette profession et de l’exercer, dans les mêmes conditions que pour ses ressortissants, s’ils possèdent une attestation de compétences ou un titre de formation visé à l’article 13 qui est

requis par un autre Etat membre pour accéder à cette même profession sur son territoire ou l'y exercer.

Les attestations de compétences ou les titres de formation sont délivrés par une autorité compétente dans un Etat membre, désignée conformément aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives de cet Etat membre.

§ 2. L'accès à la profession et son exercice, tels que décrits au § 1^{er}, sont également accordés aux demandeurs qui ont exercé la profession en question à temps plein pendant une année ou à temps partiel pendant une durée totale équivalente au cours des dix années précédentes dans un autre Etat membre qui ne réglemente pas cette profession, et qui possèdent une ou plusieurs attestations de compétences ou preuves de titre de formation délivrés par un autre Etat membre qui ne réglemente pas cette profession.

Les attestations de compétences ou les titres de formation remplissent les conditions suivantes :

a) être délivrés par une autorité compétente dans un Etat membre, désignée conformément aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives de cet Etat membre;

b) attester la préparation du titulaire à l'exercice de la profession concernée.

L'expérience professionnelle d'un an visée à l'alinéa 1^{er} ne peut cependant pas être exigée si le titre de formation que possède le demandeur certifie une formation réglementée.

L'autorité compétente belge reconnaît le niveau de formation attesté, conformément à l'article 13, par l'Etat membre d'origine ainsi que le certificat par lequel l'Etat membre d'origine certifie que la formation réglementée ou la formation professionnelle à structure particulière visée à l'article 13, point c) ii), est équivalente au niveau prévu à l'article 13, point c), i).

§ 3. Par dérogation aux §§ 1 et 2 du présent article, et à l'article 16, l'autorité compétente belge peut refuser l'accès à la profession et son exercice au titulaire d'une attestation de compétences classée sous le point a) de l'article 13 lorsque la qualification professionnelle nationale requise pour exercer la profession sur son territoire relève des dispositions du point e) de l'article 13 ».

- Article 8 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 :

« CHAPITRE 3. - Du régime général de reconnaissance

[...]

Art. 8. La demande de reconnaissance est soumise à un examen approfondi de l'Administration qui peut, le cas échéant, solliciter l'avis de la Commission d'agrément du titre professionnel concerné ou d'un groupe d'experts désignés à cet effet.

L'Administration examine si le demandeur est susceptible de pouvoir bénéficier du régime général de reconnaissance et s'il possède les qualifications professionnelles et l'expérience requises ».

- Article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs :

« Art. 3. La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle doit être adéquate ».

- Article 45 et 49 TFUE :

« Article 45.

1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union.

2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique:

a) de répondre à des emplois effectivement offerts,

b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres,

c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,

[...]

Article 49.

Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux. ».

- Article 13 de la Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles :

« Article 13.

Conditions de la reconnaissance

1. Lorsque, dans un État membre d'accueil, l'accès à une profession réglementée ou son exercice est subordonné à la possession de qualifications professionnelles déterminées, l'autorité compétente de cet État membre accorde l'accès à cette profession et son exercice dans les mêmes conditions que pour les nationaux aux demandeurs qui possèdent l'attestation de compétences ou le titre de formation qui est prescrit par un autre État membre pour accéder à cette même profession sur son territoire ou l'y exercer.

Les attestations de compétences ou les titres de formation doivent remplir les conditions suivantes:

a) avoir été délivrés par une autorité compétente dans un État membre, désignée conformément aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives de cet État;

b) attester d'un niveau de qualification professionnelle au moins équivalent au niveau immédiatement inférieur à celui exigé dans l'État membre d'accueil, tel que décrit à l'article 11.

2. L'accès à la profession et son exercice, visés au paragraphe 1, doivent également être accordés aux demandeurs qui ont exercé à temps plein la profession visée audit paragraphe pendant deux ans au cours des dix années précédentes dans un autre État membre qui ne réglemente pas cette profession, à condition qu'ils détiennent une ou plusieurs attestations de compétences ou un ou plusieurs titres de formation.

Les attestations de compétences ou les titres de formation doivent remplir les conditions suivantes:

a) avoir été délivrés par une autorité compétente dans un État membre, désignée conformément aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives de cet État;

b) attester d'un niveau de qualification professionnelle au moins équivalent au niveau immédiatement inférieur à celui exigé dans l'État membre d'accueil, tel que décrit à l'article 11;

c) attester la préparation du titulaire à l'exercice de la profession concernée.

Toutefois, les deux ans d'expérience professionnelle visés au premier alinéa ne peuvent pas être exigés lorsque le ou les titres de formation détenus par le demandeur sanctionnent une formation réglementée au sens de l'article 3, paragraphe 1, point e), des niveaux de qualification décrits à l'article 11, points b), c), d) ou e). Sont considérées comme formations réglementées du niveau décrit à l'article 11, point c), celles qui sont visées à l'annexe III. La liste qui figure à l'annexe III peut être modifiée selon la procédure visée à l'article 58, paragraphe 2, pour tenir compte de formations réglementées conférant un niveau professionnel comparable et préparant à un niveau comparable de responsabilités et de fonctions.

3. Par dérogation au paragraphe 1, point b), et au paragraphe 2, point b), l'État membre d'accueil autorise l'accès à une profession réglementée et son exercice lorsque l'accès à cette profession est subordonné sur son territoire à la possession d'un titre de formation sanctionnant une formation de l'enseignement supérieur ou universitaire d'une durée de quatre ans et que le demandeur possède un titre de formation du niveau décrit à l'article 11, point c) ».

Par son arrêt du 16 juin 2022, rendu dans l'affaire n° C-577/20 (ECLI:EU:C:2022:467), la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit que « L'article 13, paragraphe 2, de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 septembre 2005, relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, telle que modifiée par la directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil, du 20 novembre 2013, ainsi que les articles 45 et 49 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'une demande d'accès à une profession réglementée et d'autorisation d'exercer celle-ci dans l'État membre d'accueil, soumise, au titre de cet article 13, paragraphe 2, par une personne qui, d'une part, est titulaire d'un titre de formation relatif à cette profession, délivré dans un État membre dans lequel ladite profession n'est pas réglementée, et qui, d'autre part, ne satisfait pas à l'exigence d'avoir exercé la même profession pendant la période minimum requise visée audit article 13, paragraphe 2, doit être appréciée par l'autorité compétente de l'État membre d'accueil au regard des articles 45 ou 49 TFUE ».

Il résulte de la lecture combinée de ces dispositions et de la jurisprudence citée que confrontée, comme en l'espèce, à une demande de reconnaissance de ses qualifications professionnelles en tant que psychologue clinicienne de la part d'une titulaire d'un diplôme délivré par une université française, la partie adverse doit successivement procéder aux vérifications suivantes :

- La profession de psychologue clinicienne est-elle une profession réglementée en Belgique et en France ?
- Si la profession est réglementée en Belgique mais pas en France, la demandeuse dispose-t-elle d'un titre de formation qui certifie une formation réglementée en France ?
- Si la demandeuse ne dispose pas d'un tel titre de formation, a-t-elle exercé la profession en question à temps plein pendant une année ou à temps partiel pendant une durée totale équivalente au cours des dix années précédentes en France, et possède-elle une ou plusieurs attestations de compétences ou preuves de titre de formation délivrés par une autorité compétente en France et qui attestent de la préparation du titulaire à l'exercice de la profession concernée ?
- Si tel n'est pas le cas, la demande doit encore être appréciée au regard des articles 45 et 49 TFUE, ce qui suppose « de prendre en considération l'ensemble des diplômes, des certificats et autres titres, ainsi que l'expérience pertinente de l'intéressé, en procédant à une comparaison entre, d'une part, les compétences attestées par ces titres et cette expérience et, d'autre part, les connaissances et les qualifications exigées par la législation nationale » (CJUE, 16 juin 2022, C-577/20, *Sosiaali*, cons. 40, ECLI:EU:C:2022:467).

Ces questions doivent faire l'objet d'un examen approfondi par la partie adverse, conformément à l'article 8 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 octobre 2017 précité.

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire, ainsi qu'au juge amené à en contrôler la légalité, de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, ainsi qu'à permettre à son destinataire d'évaluer l'opportunité de contester cet acte. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. Enfin, l'obligation de motivation formelle découlant de la loi du 29 juillet 1991 suppose, en principe, que la motivation soit exprimée dans l'acte lui-même. Il est toutefois admis que la motivation soit faite par référence à un autre document pour autant que la motivation contenue dans ce document soit lui-même motivé adéquatement et soit que la substance du document auquel l'autorité se réfère soit

rapportée dans l'acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié.

En l'espèce, la décision attaquée se lit comme suit :

En tant que titulaire d'un diplôme de « Master en Sciences Humaines et Sociales, mention Psychologie » délivré par l'Université Paris 8 (France) le 12 novembre 2019, vous avez introduit, en date du 29 avril 2020, une demande de reconnaissance professionnelle sur la base de la loi coordonnée du 10 mai 2015 susvisée.

La profession de psychologue clinicien(ne) n'est pas réglementée en France au sens de l'article 2, §1, point a) de la loi 12 février 2008 référencée ci-dessus.

Toutefois, conformément à l'article 15, §2, de la loi du 12 février 2008 précitée, la reconnaissance peut être accordée au demandeur qui a exercé la profession pendant une année au cours des dix dernières années dans un Etat membre qui ne réglemente pas cette profession.

Or, vous n'avez pas apporté la preuve d'une expérience professionnelle d'un an en tant que psychologue clinicien(ne) en France ou dans un autre Etat membre de l'Union Européenne ne réglementant pas cette profession. Par conséquent, la reconnaissance professionnelle en tant que psychologue clinicien(ne) ne peut vous être accordée.

Je vous invite dès lors à introduire une demande de valorisation des acquis de l'expérience auprès d'une université. Celle-ci pourra évaluer votre formation par rapport au diplôme de Master en sciences psychologiques (orientation clinique).

La partie adverse considère ainsi, d'abord, que la profession de psychologue clinicienne n'est pas réglementée en France. Le dossier administratif ne contient toutefois aucune pièce indiquant que cette question ait fait l'objet d'un examen approfondi par la partie adverse. La motivation formelle de l'acte attaqué se limite à une simple affirmation à ce sujet. Si cette position n'était pas contestée dans la requête en annulation, en annexe à son mémoire en réplique la partie requérante a cependant produit un courrier électronique de M^{me} A.S.O., agent du ministère français de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation du 5 mars 2021, selon lequel « L'accès à la profession de psychologue est réglementé en France pour toutes les spécialités. L'accès à la spécialité de psychologue clinicien est donc réglementé *ipso facto*. Par conséquent, le régime de reconnaissance qui devrait s'appliquer en Belgique est celui prévu au paragraphe 1 et non au paragraphe 2 de l'article 13 de la directive 2005/36/CE. ». Dans son dernier mémoire, au titre de la discussion du troisième moyen, la partie adverse écrit qu'« [a]ctuellement, seuls la Belgique, l'Autriche, l'Espagne, les Pays-Bas, la République Tchèque et la Slovénie réglementent la profession de psychologue clinicien en tant que profession distincte de celle de psychologue. Il est dès lors fait application du système général de reconnaissance. En France, la profession de psychologue clinicien n'est pas réglementée. ». Toutefois, ces considérations sont à la fois absentes de l'acte attaqué et postérieures à ce dernier. Elles sont, de surcroît, insuffisamment précises et concrètes au vu du courrier électronique de l'administration française du 5 mars 2021 précité.

La partie adverse a considéré que la profession de psychologue clinicienne n'est pas réglementée en France. Dans cette hypothèse, elle devait donc vérifier, par un examen approfondi, si la partie requérante dispose d'un titre de formation qui certifie une formation réglementée en France et exposer, de manière formelle et adéquate, les motifs de sa décision sur ce point dans le corps même de l'acte attaqué ou, à défaut, dans un document auquel elle aurait fait référence et qui aurait été porté à la connaissance de la partie requérante au plus tard en même temps que l'acte attaqué lui-même. Le dossier administratif ne contient cependant aucune trace d'un quelconque examen de cette question et l'acte attaqué est dépourvu de toute motivation à ce sujet.

L'acte attaqué indique, par contre, que la partie requérante ne démontre pas avoir exercé la profession de psychologue clinicienne à temps plein pendant une année ou à temps partiel pendant une durée totale équivalente au cours des dix années précédentes en France, ni posséder une ou plusieurs attestations de compétences ou preuves de titre de formation délivrés par une autorité compétente en France et qui attesteraient de la préparation du titulaire à l'exercice de la profession concernée. Ce constat factuel n'est pas contesté par la partie requérante.

Cependant, en admettant que la profession de psychologue clinicienne n'est pas réglementée en France et que la partie requérante ne dispose pas d'un titre de formation qui certifie une formation réglementée en France, la partie adverse devait encore apprécier la demande de reconnaissance au regard des articles 45 et 49 TFUE avant d'éventuellement la rejeter, ce qui suppose de prendre en considération l'ensemble des diplômes, des certificats et autres titres, ainsi que l'expérience pertinente de l'intéressé, en procédant à une comparaison entre, d'une part, les compétences attestées par ces titres et cette expérience et, d'autre part, les connaissances et les qualifications exigées par la législation nationale. Or ni le dossier administratif ni l'acte attaqué lui-même ne démontrent que la partie adverse aurait procédé à pareil examen.

Les trois moyens réunis sont donc fondés en ce qu'ils sont pris de la violation de l'article 15, § 2, de la loi du 12 février 2008 instaurant un cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles UE, de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 8 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, ainsi que des articles 45 et 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

VI. Les conséquences de l'arrêt d'annulation

VI.1. Thèses des parties

Dans sa requête en annulation, la partie requérante affirme que la partie adverse « ne dispose d'aucune marge d'appréciation et doit faire droit, conformément à l'article 15, § 2 de la loi du 12 février 2008 (Pièce n°14), à la demande de reconnaissance des qualifications professionnelles de la requérante, à partir du moment où celle-ci démontre avoir suivi une formation réglementée ayant pour objectif de la former à la psychologie clinique ». Etant donné que, d'après elle, la partie adverse ne dispose que d'une compétence liée, elle demande que le Conseil d'État substitue sa décision à celle de la partie adverse et, par son arrêt, reconnaisse les qualifications professionnelles de la partie requérante, « conformément à l'article 36, § 1, [alinéa] 2 de la loi du 12 janvier 1973 [des] lois coordonnées sur le Conseil d'État ».

A titre subsidiaire, et dans l'hypothèse où le Conseil d'État déciderait de ne pas substituer sa décision à celle de la partie adverse, elle demande que le Conseil d'État ordonne à la partie adverse de reprendre une décision dans les deux mois du prononcé de cet arrêt. Cette demande est fondée sur deux considérations. D'une part, la partie requérante relève que, pour prendre l'acte attaqué, la partie adverse a déjà dépassé les délais prescrits par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 18 octobre 2017 précité et, d'autre part, elle signale qu'elle est « depuis maintenant plus d'un an dans l'impossibilité d'exercer la profession pour laquelle elle a effectivement obtenu des qualifications professionnelles en France ». Enfin, elle estime justifié de réduire de quatre à deux mois le délai dont la partie adverse dispose réglementairement pour prendre une décision dès lors que cette dernière « a déjà eu l'occasion d'analyser le dossier de la requérante et ne doit donc pas recommencer l'étude des documents et de sa situation depuis le début ».

La partie requérante reproduit ces considérations dans son mémoire en réplique. Dans son dernier mémoire, elle renvoie à sa requête en annulation et à son mémoire en réplique.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse conteste ne disposer que d'une compétence liée. Au contraire, elle estime disposer d'une compétence discrétionnaire « et/ou qui dépend de l'avis d'un tiers ». Elle conteste également avoir été négligente et signale avoir rendu sa décision dans un délai inférieur à six mois, « sachant que le délai de quatre mois mentionné à l'article 9 de l'AGCF du 18

octobre 2017 est un délai d'ordre » et qu'il y a lieu de tenir compte du contexte de la crise sanitaire. Elle estime également que la partie requérante a elle-même aggravé sa situation en attendant près de deux mois avant d'introduire sa requête en annulation. La partie adverse n'ajoute rien à ce sujet dans son dernier mémoire.

VI.2. Appréciation

L'article 36, § 1^{er}, alinéas 1 et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

« Art. 36. § 1^{er}. Lorsque l'arrêt implique que l'autorité concernée prenne une nouvelle décision, la section du contentieux administratif, saisie d'une demande en ce sens, peut ordonner par cet arrêt que cette décision intervienne dans un délai déterminé. Elle peut l'ordonner par un arrêt ultérieur, pour autant que la partie à la requête de laquelle l'annulation a été prononcée ait, au préalable et par une lettre recommandée, mis l'autorité en demeure de prendre une nouvelle décision et qu'au moins trois mois se soient écoulés depuis la notification de l'arrêt en annulation. Lorsque la nouvelle décision à prendre résulte d'une compétence liée de la partie adverse, l'arrêt se substitue à celle-ci ».

Il résulte de l'analyse des trois moyens réunis que la partie adverse doit procéder à diverses vérifications, lesquelles requièrent un examen approfondi conformément à l'article 8 de l'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 octobre 2017 précité, et que, dans l'hypothèse où la demande de la partie requérante devrait faire l'objet d'une analyse à la lumière des articles 45 et 49 du TFUE, cette analyse supposerait l'exercice d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Il ne peut donc être postulé qu'en suite d'un arrêt d'annulation, la partie adverse ne disposerait plus que d'une compétence entièrement liée. Le présent arrêt ne peut donc pas se substituer à la nouvelle décision à prendre par la partie adverse.

L'article 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 octobre 2017 précité dispose que « le Ministre ou son délégué rend une décision dans un délai de quatre mois à dater de la réception du dossier complet par l'Administration ». Il s'agit d'un délai d'ordre.

La partie requérante a introduit sa demande de reconnaissance de qualification professionnelle en date du 2 avril 2020, soit il y a bientôt quatre ans. Son désir d'obtenir une décision rapide est légitime.

Cependant, il est apparu ci-dessus que la partie adverse doit procéder à des vérifications approfondies, qui dépendent notamment d'informations à obtenir auprès des autorités françaises, et qui pourraient la contraindre à mener une analyse

complexe dans l'hypothèse où la demande de la partie requérante devait être analysée à la lumière des articles 45 et 49 du TFUE et des critères développés par la Cour de justice de l'Union européenne.

Dans ses conditions particulières, il s'impose de permettre à la partie adverse de bénéficier de l'entièreté du délai prévu à l'article 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 octobre 2017 précité à dater du lendemain de la notification du présent arrêt, tout en lui enjoignant de ne pas dépasser ce délai.

VII. Dépens et indemnité de procédure

La partie requérante demande de mettre les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure de 770 euros, à charge de la partie adverse. Etant donné qu'elle obtient gain de cause, il y a lieu de faire droit à cette demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision de refus de reconnaissance professionnelle pour porter le titre de psychologue clinicienne, prise par la partie adverse le 28 octobre 2020, à l'égard de la partie requérante, est annulée.

Article 2.

Il est ordonné à la partie adverse de prendre une nouvelle décision dans un délai ne dépassant pas quatre mois à dater du lendemain de la notification du présent arrêt.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 29 février 2024, par la XI^e chambre du
Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Emmanuel Jacobowitz,
Katty Lauvau

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Yves Houyet