

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 258.956 du 29 février 2024

A. 232.652/XI-23.380

En cause : **G.M.**,
ayant élu domicile chez
M^e Stefaan 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 6 janvier 2021, la partie requérante demande l'annulation de deux décisions :

- « - [...] la décision de refus de reconnaissance professionnelle pour porter le titre de psychologue clinicien(ne) qui a été adressée à la partie requérante le 13 novembre 2020 (...).
- [...] la communication du 8 décembre 2020 confirmant la décision de refus du 13 novembre 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, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Pascaline Michou, avocat, comparaisant 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 contraire.

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 17 juin 2020, la partie requérante a sollicité de la partie adverse l'« équivalence à un grade spécifique de [son] diplôme de master obtenu en France en 2019 ».

Le 13 novembre 2020, la partie adverse décide de rejeter cette demande au motif que la partie requérante n'a pas « apporté la preuve d'une expérience professionnelle d'un an en tant que psychologue clinicien en France ou dans un autre Etat membre ne réglementant pas cette profession [...] ». Il s'agit du premier acte attaqué.

Par un courrier électronique du 8 décembre 2020, la partie adverse a confirmé cette décision du 13 novembre 2020. Il s'agit du second acte attaqué.

IV. Recevabilité – Second acte attaqué

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir que la communication du 8 décembre 2020 est un « email qui doit être considéré comme un acte confirmatif [de la décision du 13 novembre 2020] qui ne modifie pas l'ordonnancement juridique et ne fait que répéter la décision initiale » en sorte que le recours en annulation est irrecevable en ce qu'il vise cette communication.

Dans son mémoire en réplique, auquel se réfère également son dernier mémoire, la partie requérante répond ce qui suit sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse :

« Concernant la recevabilité du recours à l'égard du second acte attaqué, la partie requérante soutient que le recours est recevable et prie le Conseil d'État d'annuler ce second acte (voir pièce n°10 du dossier de pièces de la partie requérante), au même titre que le premier acte attaqué (voir pièce n°1 du dossier de pièces de la partie requérante).
En effet, dans son mail du 1^{er} décembre 2020, la partie adverse a indiqué à la partie requérante qu'un courrier lui parviendrait prochainement (voir pièce n° 9 du dossier de pièces de la partie requérante). La décision communiquée dans le mail du 8 décembre 2020 (c'est-à-dire le second acte attaqué) est donc une décision distincte de celle prise le 13 novembre 2020, comme l'a annoncé la partie adverse. Par conséquent, le recours à l'égard du second acte attaqué est également recevable ».

IV.2. Appréciation

Le 13 novembre 2020, la partie adverse a envoyé à la partie requérante une décision de refus de reconnaissance professionnelle pour porter le titre professionnel de psychologue clinicien. Il s'agit du premier acte attaqué.

Le 1^{er} décembre 2020, la partie adverse a envoyé à la partie requérante un accusé de réception de sa demande de reconnaissance professionnelle et lui a annoncé qu'un courrier lui parviendra à ce sujet prochainement.

Le même jour, la partie requérante a réagi en rappelant qu'elle a déjà reçu une décision négative alors qu'elle attendait de savoir quelles pièces manquaient encore à son dossier et en demandant si elle devait comprendre que la décision de refus était une erreur.

Le 8 décembre 2020, la partie adverse a répondu comme suit :

« Bonjour Monsieur,
Nous accusons bonne réception de votre courriel du 1^{er} décembre 2020.
Tel que cela vous a été précisé dans le courrier recommandé du 13 novembre dernier, vous n’avez pas apporté la preuve d’une expérience professionnelle d’un an en tant que psychologue clinicien en France ou dans un autre Etat membre ne réglementant pas cette profession (autre que l’Autriche, l’Espagne, les Pays-Bas, la République Tchèque ou la Slovénie qui réglementent la profession), ou encore, en Belgique avant le 1^{er} septembre 2016, date à laquelle la profession de psychologue clinicien a été réglementée.
Vous ne répondez donc pas aux conditions permettant l’application de la Directive européenne 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. A ce titre, votre demande de reconnaissance professionnelle en tant que psychologue clinicien n’est pas recevable.
Nous restons à votre disposition pour tout renseignement complémentaire ».

Ce faisant, la partie adverse a répété le contenu de sa décision du 13 novembre 2020, sans nouvel examen du dossier, et a fourni des informations destinées à dissiper la confusion engendrée par le courrier électronique du 1^{er} décembre 2020. Il s’agit donc d’une simple communication de la part de la partie adverse qui ne modifie pas l’ordonnancement juridique et n’est donc pas un acte attaquant au sens de l’article 14 des lois sur le Conseil d’Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le recours en annulation est donc irrecevable en ce qu’il vise le courrier électronique de la partie adverse du 8 décembre 2020.

V. Recevabilité – Intérêt actuel

V.1. Thèses des parties

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir que la partie requérante ne dispose plus d’un intérêt actuel suffisant à obtenir l’annulation des actes attaqués :

« En l’espèce, la partie requérante poursuit l’annulation d’une décision de la partie adverse lui refusant l’octroi de la reconnaissance professionnelle en tant que psychologue clinicien.
Or, la partie requérante a obtenu, par un arrêté ministériel de l’administrateur-général de la Communauté flamande du 24 janvier 2022, la reconnaissance professionnelle en tant que psychologue clinicien (...).
La partie requérante peut donc exercer en cette qualité en Belgique depuis plus d’un an.
Le présent recours doit dès lors être déclaré irrecevable pour défaut d’intérêt. À tout le moins, il y a lieu de considérer que la partie requérante a renoncé à obtenir l’annulation de l’acte attaqué et partant, sa reconnaissance professionnelle en

Communauté française, en choisissant d'introduire une nouvelle demande auprès de la Communauté flamande ».

Lors de l'audience du 5 février 2024, la partie adverse a complété son propos en affirmant qu'elle ne peut même plus accorder de reconnaissance professionnelle en qualité de psychologue clinicien à la partie requérante puisque cette dernière a déjà obtenu cette même reconnaissance de la part de la Communauté flamande.

Lors de cette même audience, la partie requérante a répondu que l'annulation de la décision attaquée lui permettra d'obtenir un avantage concret, direct et légitime. Dès lors que la reconnaissance des qualifications professionnelles et la délivrance de l'agrément sont des matières « personnalisables » au sens de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la partie requérante estime que la langue est un facteur déterminant et que chaque citoyen doit être en mesure de pouvoir interagir avec l'administration dans sa langue. La langue maternelle de la partie requérante étant le français, elle estime avoir un intérêt direct, personnel et légitime à pouvoir interagir avec une autorité administrative francophone, ce qui lui est actuellement impossible. D'après la partie requérante, cet intérêt n'est pas purement hypothétique dès lors que la Communauté flamande pourrait vouloir procéder à un retrait de l'agrément qu'elle a délivré, auquel cas la partie requérante serait contrainte de se défendre en néerlandais devant une administration néerlandophone, ce qu'elle ne serait pas en mesure de faire aussi bien qu'elle le pourrait en français. Enfin, elle souligne que dès que la reconnaissance de ses qualifications professionnelles aura été acceptée par la partie adverse, elle pourra renoncer à son agrément délivré par la Communauté flamande.

V.2. Appréciation

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt.

Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

L'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats.

Pour être considéré comme suffisant, l'intérêt doit être notamment direct et procurer à la partie requérante un avantage en lien, suffisamment direct, avec la finalité d'une annulation, à savoir la disparition de l'acte attaqué de l'ordonnancement juridique.

L'intérêt qui consiste uniquement à entendre dire qu'une partie a raison est indirect. La condition relative au caractère direct de l'intérêt, suppose également qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et les inconvénients que la partie requérante voudrait voir disparaître ou l'avantage qu'elle souhaiterait obtenir.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste.

Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartiendra alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrira alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État devra tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

Dans sa requête en annulation, la partie requérante a justifié son intérêt au recours dans les termes suivants :

« Dans le cas présent, la partie requérante a un intérêt certain, personnel, actuel, légitime et direct d'obtenir l'annulation des décisions attaquées étant donné que ce refus de l'Administration lui bloque la possibilité d'exercer légalement la profession de psychologue clinicien en Belgique.
L'obtention de l'annulation des décisions permettra à la partie requérante soit d'obtenir une décision de reconnaissance de ses qualifications professionnelles, soit de soumettre une seconde demande qui sera évaluée cette fois-ci en conformité avec les règles de droit applicables et selon les procédures organisées ».

Cet intérêt a disparu depuis que la partie requérante a obtenu un agrément de la Communauté flamande en date du 24 janvier 2022.

La partie requérante estime néanmoins conserver un intérêt actuel à l'annulation de l'acte attaqué en raison de son souhait d'interagir avec une autorité

administrative francophone. Ayant, postérieurement à l'introduction de son recours en annulation, obtenu un agrément de la Communauté flamande, la partie requérante n'a cependant plus besoin d'interagir avec la Communauté française en vue de l'obtention d'une reconnaissance professionnelle ni d'un agrément. La seule interaction dont la partie requérante fasse état pour justifier son intérêt actuel au recours concerne une éventuelle volonté de l'administration de lui retirer son agrément. Un tel intérêt nécessite cependant que l'administration fasse état d'une telle intention, ce qui suppose l'interposition d'un élément nouveau dont, à ce jour, rien ne permet de supposer qu'il surviendra.

Les éléments avancés par la partie requérante, les seuls auxquels le Conseil d'Etat peut avoir égard, ne permettent, dès lors, pas d'établir l'existence dans son chef d'un intérêt à agir direct et certain.

Tel qu'il est invoqué par la partie requérante pour justifier son intérêt au recours, l'intérêt actuel à la procédure en annulation n'est donc pas établi.

Le recours est, en conséquence, irrecevable en son premier objet.

VI. Les conséquences de l'arrêt

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 (...), 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'Etat 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, aliéna 2 de la loi du 12 janvier 1973 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ».

A titre subsidiaire, et dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat déciderait de ne pas substituer sa décision à celle de la partie adverse, elle demande que le Conseil d'Etat 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 règlementairement 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.

VI.2. Appréciation

L'article 36, § 1^{er}, alinéas 1 et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat 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 ».

Le recours en annulation devant être rejeté, le présent arrêt n'implique pas que l'autorité concernée prenne une nouvelle décision.

Les demandes, principale et subsidiaire, fondées sur l'article 36, § 1^{er}, alinéas 1 et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, sont donc sans objet.

VII. Dépens et indemnité de procédure

La partie adverse demande de mettre les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure de base, à la charge de la partie requérante.

L'article 30/1 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« Art. 30/1. § 1^{er}. La section du contentieux administratif peut accorder une indemnité de procédure qui est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause.

[...]

§ 2. La section du contentieux administratif peut, par décision spécialement motivée, soit réduire l'indemnité soit l'augmenter, sans pour autant dépasser les montants maxima et minima prévus par le Roi. Dans son appréciation, elle tient compte :

1^o de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité;

2^o de la complexité de l'affaire;

3^o du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

Si la partie succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, l'indemnité de procédure est fixée au montant minimum établi par le Roi, sauf en cas de situation manifestement déraisonnable. Sur ce point, la section du contentieux administratif motive spécialement sa décision de diminution ou d'augmentation.

Lorsque plusieurs parties bénéficient de l'indemnité de procédure à charge d'une ou de plusieurs parties succombantes, son montant est au maximum le double de l'indemnité de procédure maximale à laquelle peut prétendre le bénéficiaire qui est fondé à réclamer l'indemnité la plus élevée. Elle est répartie entre les parties par la section du contentieux administratif ».

La partie qui obtient gain de cause peut donc obtenir une indemnité de procédure à charge de la partie succombante.

En l'espèce, le recours en annulation doit être rejeté en raison de la disparition de son intérêt au recours dans le chef de la partie requérante. Cette disparition est due au fait que la partie requérante a obtenu ce qu'elle désirait, à savoir l'autorisation d'exercer la profession de psychologue clinicien en Belgique. Dans ces circonstances très particulières, la partie requérante ne saurait être considérée comme étant une partie qui succombe ni, partant, être condamnée au paiement d'une indemnité de procédure.

Les autres dépens doivent être mis à charge de la partie requérante.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

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