

## Cour de cassation de Belgique

### Arrêt

N° S.23.0060.F

**LES RIÈZES ET LES SARTS**, association sans but lucratif, dont le siège est établi à Bruxelles, rue Saint-Jean, 32-38, inscrite à la banque-carrefour des entreprises sous le numéro 0429.081.379,

demanderesse en cassation,

représentée par Maître Michèle Grégoire, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, rue de la Régence, 4, où il est fait élection de domicile,

**contre**

**AGENCE WALLONNE DE LA SANTÉ, DE LA PROTECTION SOCIALE, DU HANDICAP ET DES FAMILLES**, en abrégé Aviq, organisme d'intérêt public, dont le siège est établi à Charleroi (Montignies-sur-Sambre), rue de la Rivelaine, 21, inscrit à la banque-carrefour des entreprises sous le numéro 0646.877.855,

défendeur en cassation,

représenté par Maître Paul Alain Foriers, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, avenue Louise, 250, où il est fait élection de domicile.

### **I. La procédure devant la Cour**

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 25 mai 2023 par la cour du travail de Bruxelles.

Le 22 mai 2024, l'avocat général Hugo Mormont a déposé des conclusions au greffe.

Le président de section Mireille Delange a fait rapport et l'avocat général Bénédicte Inghels a été entendu en ses conclusions.

### **II. Le moyen de cassation**

Dans la requête en cassation, jointe au présent arrêt en copie certifiée conforme, la demanderesse présente un moyen.

### **III. La décision de la Cour**

**Sur le moyen :**

**Quant à la première branche :**

**Sur la fin de non-recevoir opposée au moyen, en cette branche, par le défendeur et déduite de la nouveauté :**

Dans ses conclusions d'appel, la demanderesse soutenait qu'il existait une différence de traitement entre les infirmiers, selon qu'ils ont acquis leurs

qualifications professionnelles en Belgique ou dans un autre État membre de l'Union européenne.

Le moyen qui reproche à l'arrêt de ne pas reconnaître l'existence de cette différence de traitement n'est pas nouveau, quand bien même il déduit de cette différence une discrimination indirecte alors que les conclusions d'appel en déduisaient une discrimination directe.

La fin de non-recevoir ne peut être accueillie.

### **Sur le fondement du moyen, en cette branche :**

Suivant l'article 1<sup>er</sup> de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, cette directive établit les règles selon lesquelles un État membre qui subordonne l'accès à une profession réglementaire ou son exercice, sur son territoire, à la possession de qualifications professionnelles déterminées reconnaît, pour l'accès à cette profession et son exercice, les qualifications professionnelles acquises dans un ou plusieurs autres États membres et qui permettent au titulaire desdites qualifications d'y exercer la même profession.

Conformément à l'article 21, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive 2005/36/CE, s'agissant de la profession d'infirmier responsable des soins généraux, chaque État membre reconnaît certains titres de formations, qui sont conformes à des conditions minimales de formation, en leur donnant, en ce qui concerne l'accès aux activités professionnelles et leur exercice, le même effet sur son territoire qu'aux titres de formation qu'il délivre.

En vertu de l'article 50, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la même directive, lorsqu'elles statuent sur une demande visant à obtenir l'autorisation d'exercer la profession réglementée concernée en application du titre III relatif à la liberté d'établissement, les autorités compétentes de l'État membre d'accueil peuvent exiger certains documents et certificats.

Il ressort de la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne que, ainsi que l'indique son considérant 1<sup>er</sup>, la directive 2005/36/CE

poursuit l'objectif de contribuer à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union européenne.

Il s'ensuit, sans aucun doute raisonnable, que, ainsi que l'énonce le considérant 3 pour l'ensemble des dispositions de la directive, l'article 50 précité ne préjuge pas du respect par le professionnel migrant d'éventuelles conditions d'exercice non discriminatoires qui seraient imposées par l'État membre d'accueil, pour autant que ces conditions soient objectivement justifiées et proportionnées.

Conformément aux articles 21*quater* et 21*sexies*, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé, et 25, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015, les praticiens de l'art infirmier ne peuvent exercer leur art que s'ils ont fait viser leur diplôme par l'administration.

En vertu de l'article 104, alinéa 1<sup>er</sup>, de cette loi, en règle, le migrant, c'est-à-dire notamment le ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, qui est détenteur d'une qualification professionnelle et qui désire exercer en Belgique l'art infirmier fait reconnaître cette qualification professionnelle par l'administration.

Suivant l'alinéa 2 du même article 104, le ressortissant d'un État membre fait viser l'acte par lequel il obtient la reconnaissance de sa qualification professionnelle.

Cet article 104, alinéa 2, règle la procédure suivant laquelle les autorités belges statuent sur une demande visant à obtenir l'autorisation d'exercer la profession d'infirmier, partant, conformément aux articles 50 et 21, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive 2005/36/CE, qu'il transpose sur ce point, prohibe les conditions discriminatoires.

L'arrêt énonce que, du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 31 décembre 2016, la demanderesse employait sept infirmiers ressortissants français et titulaires de diplômes français, que les infirmiers diplômés par les établissements d'enseignement belges reçoivent en pratique le visa sans formalité après transmission des listes de diplômés par ces établissements à l'administration tandis que les infirmiers titulaires d'un diplôme d'un autre État membre de

l'Union européenne doivent demander le visa, que les infirmiers en cause n'ont pas fait viser la reconnaissance de leur diplôme et qu'ils ne pouvaient donc exercer l'art infirmier à défaut du visa exigé par l' « articl[e] 104 de la directive [lire : l'article 104 de la loi coordonnée le 10 mai 2015] ».

La demanderesse dénonçait l'existence d'une différence de traitement entre ces infirmiers, dès lors que seuls ceux qui sont diplômés dans un autre État membre de l'Union européenne doivent prendre l'initiative de faire viser l'acte reconnaissant leurs qualifications professionnelles.

L'arrêt exclut l'existence de cette différence de traitement par les considérations que « l'exigence du visa est identique pour les professionnels de santé disposant de qualifications professionnelles acquises en Belgique ou dans un autre État membre », qui est étrangère à la différence de traitement litigieuse, et qu' « un diplômé belge pour lequel aucune information n'aurait été transmise sera également amené à devoir demander le visa », dont il ressort que, aux yeux de la cour du travail, les infirmiers diplômés en Belgique ne doivent qu'exceptionnellement demander le visa alors que ceux diplômés à l'étranger doivent toujours le faire.

En statuant de la sorte, l'arrêt viole l'article 104, alinéa 2, de la loi coordonnée le 10 mai 2015.

Le moyen, en cette branche, est fondé.

Et il n'y a pas lieu d'examiner les autres branches du moyen, qui ne sauraient entraîner une cassation plus étendue.

**Par ces motifs,**

La Cour

Casse l'arrêt attaqué, sauf en tant qu'il dit l'appel recevable et décide que la huitième personne concernée ne peut être déclarée et comptabilisée comme personnel infirmier pour les périodes de référence litigieuses ;

Ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge de l'arrêt partiellement cassé ;

Réserve les dépens pour qu'il soit statué sur ceux-ci par le juge du fond ;

Renvoie la cause, ainsi limitée, devant la cour du travail de Mons.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Mireille Delange, président, le président de section Michel Lemal, les conseillers Ariane Jacquemin, Marielle Moris et Simon Claisse, et prononcé en audience publique du vingt-quatre juin deux mille vingt-quatre par le président de section Mireille Delange, en présence de l'avocat général Bénédicte Inghels, avec l'assistance du greffier Lutgarde Body.

L. Body

S. Claisse

M. Moris

A. Jacquemin

M. Lemal

M. Delange

## Requête

### REQUÊTE EN CASSATION

Pour :

L'association sans but lucratif **LES RIÈZES ET LES SARTS**, inscrite à la BCE sous le numéro 0429.081.379, dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue Saint-Jean, 32-38,

Demanderesse en cassation (ci-après, la « *demanderesse* »),

Assistée et représentée par Madame Michèle Grégoire, avocate à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à 1000 Bruxelles, rue de la Régence, 4, chez qui il est fait élection de domicile,

Contre :

L'organisme d'intérêt public **AVIQ - AGENCE WALLONNE DE LA SANTÉ, DE LA PROTECTION SOCIALE, DU HANDICAP ET DES FAMILLES**, inscrite à la BCE sous le numéro 0646.877.855, dont le siège social est établi à 6061 Charleroi, rue de la Rivelaine, 21,

Défenderesse en cassation (ci-après, la « *défenderesse* »).

\* \*

COPIE NON CORRIGÉE

A Madame la Première Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers composant la Cour de cassation,

Madame, Monsieur,  
Mesdames, Messieurs,

La demanderesse a l'honneur de déférer à Votre Censure l'arrêt contradictoirement rendus entre les parties le 25 mai 2023 (ci-après, l'« *arrêt attaqué* ») par la 8<sup>ème</sup> chambre de la cour du travail de Bruxelles (R.G. 2018/AB/9) dans les circonstances suivantes.

\*

\* \*

## **I. LES FAITS DE LA CAUSE ET LES ANTÉCÉDENTS DE LA PROCÉDURE**

1. Le litige est relatif à la détermination du financement de la demanderesse par la défenderesse.
2. La demanderesse a notamment pour objet social l'hébergement des personnes âgées. Elle exploite la maison de repos « Domaine des Rièzes et Sarts » et bénéficie, à ce titre, du financement de l'I.N.A.M.I.

Pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 31 décembre 2016, l'I.N.A.M.I. a adressé plusieurs courriers à la demanderesse fixant le montant de ce financement.

Par un courrier du 11 août 2016, l'I.N.A.M.I. demanda à la demanderesse de lui communiquer une copie des diplômes, du visa et du contrat de travail de tous les praticiens de l'art infirmier employés pendant la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2014 au 30 juin 2015.

Par un courrier du 1<sup>er</sup> décembre 2016, l'I.N.A.M.I. communiqua à la demanderesse sa décision selon laquelle huit personnes occupées par la maison de repos ne peuvent être comptabilisées pour l'intervention financière de l'I.N.A.M.I. en tant que praticiens de l'art infirmier au motif qu'elles ne disposent pas d'un visa du S.P.F. Santé publique pour les sept premières et qu'elle est engagée sous contrat de travail comme personnel administratif pour la huitième.

Par trois courriers du 20 décembre 2016, l'I.N.A.M.I. communiqua les modifications apportées au montant de l'allocation forfaitaire et de l'allocation partielle octroyées pour les périodes allant du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 31 décembre 2015, du 1<sup>er</sup> janvier 2016 au

30 mai 2016 et du 1<sup>er</sup> juin 2016 au 31 décembre 2016.

3. Le 18 janvier 2017, la demanderesse a, par deux requêtes, demandé au tribunal francophone de Bruxelles la réformation des décisions du 20 décembre 2016 ou, subsidiairement, leur annulation.

Par un courrier daté du 19 janvier 2017, l'I.N.A.M.I. a communiqué à la demanderesse la fixation à 48.389,77 euros du montant de l'intervention financière définitive annuelle en compensation des mesures de prestations de travail, pour la période de référence du 1<sup>er</sup> juillet 2015 au 30 juin 2016.

Par deux courriers du 3 février 2017, l'I.N.A.M.I. a communiqué à la demanderesse les réductions apportées aux montants de l'allocation forfaitaire et de l'allocation partielle octroyée pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au 31 décembre 2017, ainsi que la fixation à 254.325,34 euros du montant de l'intervention financière pour tous les membres du personnel en compensation des mesures en matière d'harmonisation des barèmes et d'augmentation des rémunérations pour la période de référence du 1<sup>er</sup> juillet 2015 au 30 juin 2016.

Par une requête datée du 20 février 2017, la demanderesse a demandé au tribunal du travail francophone de Bruxelles la réformation de la décision du 19 janvier 2017 ou, subsidiairement, son annulation.

Par deux requêtes datées du 3 mars 2017, la demanderesse a demandé au tribunal du travail francophone de Bruxelles la réformation des décisions du 3 février 2017 ou, subsidiairement, leur annulation.

Par un jugement daté du 27 novembre 2017, le tribunal du travail francophone de Bruxelles a joint pour cause de connexité les affaires et déclaré la demande recevable et fondée.

4. Par une requête datée du 4 janvier 2018, l'I.N.A.M.I. (dont les compétences ont, depuis lors, été reprises par la défenderesse) a interjeté appel à l'encontre de cette décision.

Par l'arrêt attaqué, la 8<sup>ème</sup> chambre de la cour du travail de Bruxelles a reçu l'appel et l'a déclaré fondé.

5. A l'encontre de cette décision, la demanderesse a l'honneur de faire valoir le moyen unique de cassation suivant.

\*

\* \*

## II. MOYEN UNIQUE DE CASSATION

### A. DISPOSITIONS LÉGALES ET PRINCIPE GÉNÉRAL DU DROIT DONT LA VIOLATION EST INVOQUÉE

- article 45 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (ci-après, le « *TFUE* ») ;
- principe général du droit de la primauté du droit européen sur toutes les normes nationales ;
- articles 1, 4.1, 21.1 et 50 de la Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (ci-après, la « *Directive 2005/36* ») ;
- articles 21 *quater*, *sexies*, *septies*, spécialement §2, 44 *ter*, *quater*, *octies* et *septiesdecis* de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé, préalablement comme ensuite de sa coordination par l'arrêté royal du 10 mai 2015 portant coordination de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé (ci-après « *l'arrêté royal n° 78* ») ;
- articles 25, préalablement à son abrogation par l'article 69 de la loi du 22 avril 2019 relative à la qualité de la pratique des soins de santé, 103, 5°, 104 et 106 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé (ci-après « *la Loi du 10 mai 2015* ») ;
- article 149 de la Constitution.

### B. DÉCISIONS ATTAQUÉES ET MOTIFS CRITIQUÉS

1. L'arrêt attaqué « [d]it *l'appel recevable et fondé* » et « *les demandes originaires de [la demanderesse] non fondées* » (page 10 de l'arrêt attaqué).
2. L'arrêt attaqué se fonde sur l'ensemble de ses motifs, tenus ici pour intégralement reproduits, et, en particulier, sur les motifs suivants :

– « III. Objet de l'appel et demandes

*L'AVIQ demande à la Cour de déclarer l'appel recevable et fondé, en conséquence de mettre à néant le jugement dont appel et confirmer les décisions administratives du 20.12.2016 ainsi que de condamner l'A.S.B.L. LES RIEZES ET LES SARTS aux entiers frais et dépens, en ce compris les indemnités de procédure liquidées à 1.440 € par instance.*

17. L'A.S.B.L. LES RIEZES ET LES SARTS demande à la Cour de déclarer l'appel recevable mais non fondé, en conséquence d'en débouter l'appelant et de le condamner aux dépens de l'instance liquidés à 1.320 €. Subsidiairement, elle demande à la Cour de poser à la Cour de justice des Communautés européennes la question préjudicielle reprise au dispositif de ses dernières conclusions et de réserver dès lors à statuer » (page 5 de l'arrêt attaqué) ;

– « IV. Examen de l'appel

Le litige concerne la non-comptabilisation en tant que praticiens de l'art infirmier de huit personnes occupées par la Résidence pendant les périodes de référence visées par les décisions entreprises, pour le calcul de l'intervention de l'assurance soins de santé, au motif, pour sept d'entre elles, qu'elles ne disposent pas du visa du S.P.F. Santé publique et, pour la huitième, qu'elle est engagée sous contrat de travail en tant que personnel administratif » (page 5 de l'arrêt attaqué) ;

– « 19. Les principes applicables peuvent être rappelés comme suit :

- L'article 34 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14.7.1994 définit les prestations de santé. Parmi ces prestations figurent celles qui sont fournies par les maisons de repos pour personnes âgées (article 34, 12°).

Sur la base de l'article 35, § 1er, al. 6 de la loi coordonnée le 14.7.1994,

- l'article 147, § 3 de l'arrêté royal d'exécution du 3.7.1996 prévoit que l'intervention de l'assurance soins de santé pour les prestations fournies par les maisons de repos pour personnes âgées consiste en une allocation journalière appelée allocation pour soins et assistance dans les actes de la vie journalière.

- les articles 148 et 150 de l'arrêté royal d'exécution du 3.7.1996 fixent, respectivement pour les maisons de repos et de soins et pour les maisons de repos pour personnes

*âgées, des catégories de bénéficiaires suivant leur degré de dépendance.*

*- L'article 37, § 12 de la loi coordonnée le 14.7.1994 confie au Ministre le pouvoir de fixer, sur proposition du Comité de l'assurance, l'intervention de l'assurance soins de santé pour les prestations visées à l'article 34, 11° et 12° (et 13°) de la loi ainsi que les conditions de cette intervention, ce qu'il a fait par arrêté ministériel du 6.11.20031, à partir du 1.1.2004.*

*- Cet arrêté ministériel prévoit que l'allocation comprend plusieurs parties et en fixe les modalités de calcul, notamment en fonction du nombre de patients classés dans chacune des catégories de dépendance et de normes de personnel (par qualification) occupé au cours de période(s) de référence déterminée(s). Sont, ainsi prévus des seuils d'occupation d'équivalents temps plein de praticiens de l'art infirmier.*

*- L'arrêté royal n° 78 du 10.11.1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé prévoit, en ce qui concerne l'exercice de l'art infirmier, que :*

*« Nul ne peut exercer l'art infirmier [...] s'il n'est porteur du diplôme ou du titre d'infirmier gradué ou d'infirmière graduée, du brevet ou du titre d'infirmier ou d'infirmière, du brevet ou du titre d'hospitalier ou d'hospitalière et s'il ne réunit pas, en outre, les conditions fixées par l'article 21sexies » (article 21quater).*

*« Les praticiens visés à l'article 21quater ne peuvent exercer l'art infirmier que s'ils ont préalablement fait viser leurs titres par la Commission médicale prévue à l'article 36 et compétente en raison du lieu où ils comptent s'établir.*

*Lors de la formalité du visa, la commission procède à l'enregistrement de l'intéressé conformément aux modalités fixées par le Roi, après avis du Conseil national de l'art infirmier.*

*Le visa est octroyé contre paiement d'une redevance. Le Roi fixe les montants et les modalités de paiement de cette redevance. » (article 21sexies, § 1<sup>er</sup>).*

*«§1er. Nul ne peut porter un des titres professionnels visés à l'article 21quater, § 1er, s'il ne répond pas aux conditions fixées par l'article 21quater, § 1er.*

*§ 2. Celui qui réunit les conditions de qualification requises par la législation d'un pays étranger ne peut porter qu'un des titres professionnels visés à l'article 21quater et ce, moyennant l'autorisation donnée par le ministre qui a la Santé public que dans ses attributions et qui est chargé de l'exécution des arrêtés établissant les conditions de qualification requises, ou par un fonctionnaire délégué par lui. » (article 21septies).*

*- La loi coordonnée du 10.5.2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé prévoit, sous son article 25, § 1er, 1° dans sa version applicable, que « Les praticiens d'une profession des soins de santé ne peuvent exercer leur art que s'ils ont fait viser leur diplôme par la Direction générale des Professions de la Santé, de la Vigilance sanitaire et du Bien-être au travail du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement ».*

*La réglementation rappelée ci-dessus (deux derniers tirets), qui est d'ordre public, est claire : le visa et une formalité sans laquelle une personne ne peut pas exercer l'art infirmier en Belgique.*

*Les prestations effectuées par une personne qui ne dispose pas de ce visa et ne peut donc exercer l'art infirmier ne peuvent être comptabilisées comme personnel infirmier (c'est à dire qu'elles ne peuvent être prises en compte pour la vérification du seuil d'occupation d'équivalents temps plein de praticiens de l'art infirmier, mais peuvent compter comme autre personnel de soins ou de réactivation).*

*En l'espèce, il n'est pas contesté que les sept personnes concernées [...] ne disposent pas du visa susvisé se pour les périodes de référence litigieuses (comme mieux précisé dans le courrier du 1.12.2016 de l'I.N.A.M.I. -v. pièce n° 3 de l'AVIQ).*

*C'est dès lors à juste titre que l' AVIQ considère qu'aucune prestation d'infirmier ne peut être comptabilisée pour ces personnes pour les périodes de référence visées dans les décisions litigieuses. » (pages 5 à 7 de l'arrêt attaqué).*

–« 30. *C'est également à tort que l' A.S.B.L. LES RIEZES ET LES SARTS soutient que la position de l'I.N.A.M.I (l' AVIQ) serait contraire à la directive 2005/36/CE du parlement européen et du conseil du 7.9.2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, en ce qu'elle reviendrait à imposer une formalité aux infirmiers diplômés français par rapport aux infirmiers diplômés belges du fait que seuls ces derniers se voient adresser automatiquement le visa à leur domicile, après transmission des listes de diplômés pour la profession concernée par les établissements d'enseignement.*

*31. Cette thèse ne peut être suivie. L'exigence du visa est identique pour les professionnels de santé disposant de qualifications professionnelles acquises en Belgique ou dans un autre état membre (articles 104 et 108 de la directive), de sorte qu'il ne peut être question de discrimination sur la base de la nationalité ni d'obstacle disproportionné à la libre circulation des travailleurs salariés à l'intérieur de l'Union européenne. Le caractère automatique ou non de son envoi est indifférent, d'autant qu'un diplômé belge pour lequel aucune information n'aurait été transmise sera également amené à devoir demander le visa.*

*32. La saisine de la Cour de justice de l'Union européenne, telle que la souhaite l' A.S.B.L. LES RIEZES ET LES SARTS, ne se justifie pas en l'espèce, eu égard à ce qui précède et au regard des Recommandations de 2019 à l'attention des juridictions nationales sur l'utilisation de la procédure préjudicielle [...], dont il ressort que cette procédure est jugée utile lorsque, dans le cadre d'une affaire devant une juridiction nationale, une nouvelle question d'interprétation d'intérêt général se pose pour l'application uniforme du droit de l'Union, ou lorsque la jurisprudence existante ne semble pas donner d'orientation permettant de traiter une nouvelle situation juridique, ce qui n'est, au vu de ce qui précède, pas le cas en l'espèce.*

[...]

*34. Les modifications découlant de l'élimination des prestations effectuées sans visa ou sous contrat d'employée administrative ne sont pas autrement*

*critiquées et paraissent, sur la base du dossier présenté, bien justifiées.*

35. *Dans ces conditions, les décisions administratives entreprises sont confirmées* » (page 9 de l'arrêt attaqué).

## C. GRIEFS

### a) Première branche

1. Le principe de la libre circulation des travailleurs est garanti par l'article 45 du TFUE qui énonce, en son premier paragraphe, que « *la libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union* ». Cet article précise, en son deuxième paragraphe, que cette liberté « *implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des Etats membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail* ». Le troisième paragraphe de cet article énonce, quant à lui, un certain nombre de droits qui découlent de cette liberté, tout en prévoyant que ceux-ci peuvent être restreints par « *des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique* ».

L'interdiction de discrimination visée par cet article concerne tant les discriminations directes qu'indirectes<sup>1</sup>.

Une discrimination directe est celle, au sens de cet article, qui est directement fondée sur la nationalité.

Une discrimination indirecte vise, selon la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après « C.J.U.E. »), la situation où une disposition nationale « *est susceptible, par sa nature même, d'affecter davantage les travailleurs ressortissants d'autres États membres que les travailleurs nationaux et qu'elle risque, par conséquent, de défavoriser plus particulièrement les premiers, à moins qu'elle ne soit objectivement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi* »<sup>2</sup>.

Selon la C.J.U.E., le principe d'égalité et de non-discrimination, visé notamment par l'article qui précède, requiert, en effet, que « *des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié* »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> C.J.U.E., arrêt *BM et NP c. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - MIUR*, 15 juin 2023, C-132/22, point 28.

<sup>2</sup> C.J.U.E., arrêt *BM et NP c. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - MIUR*, 15 juin 2023, C-132/22, point 29.

<sup>3</sup> C.J.U.E., arrêt *Advocaten voor de Wereld VZW c. Leden van de Ministerraad*, 3 mai 2007, C-303/05, point 56.

Il s'agira donc pour le juge du fond, saisi d'un moyen invoquant l'existence d'une discrimination, de vérifier si une distinction existe, entre deux personnes ou groupes comparables, selon leur nationalité (discrimination directe) ou si, en l'absence de distinction directement fondée sur la nationalité, un critère apparemment neutre serait susceptible d'entraîner, par rapport à d'autres personnes ou catégories comparables, un désavantage particulier pour les personnes caractérisées par ce critère (discrimination indirecte).

Les articles 1, 4.1, 21.1 et 50 de la Directive 2005/36 disposent respectivement que :

- *« La présente directive établit les règles selon lesquelles un État membre qui subordonne l'accès à une profession réglementée ou son exercice, sur son territoire, à la possession de qualifications professionnelles déterminées (ci-après dénommé «État membre d'accueil») reconnaît, pour l'accès à cette profession et son exercice, les qualifications professionnelles acquises dans un ou plusieurs autres États membres (ci-après dénommé(s) «État membre d'origine») et qui permettent au titulaire desdites qualifications d'y exercer la même profession.*

*La présente directive établit également des règles concernant l'accès partiel à une profession réglementée et la reconnaissance des stages professionnels effectués dans un autre État membre. » (article 1<sup>er</sup>)*

- *« La reconnaissance des qualifications professionnelles par l'État membre d'accueil permet aux bénéficiaires d'accéder dans cet État membre à la même profession que celle pour laquelle ils sont qualifiés dans l'État membre d'origine et de l'y exercer dans les mêmes conditions que les nationaux. » (article 4.1)*
- *« Chaque État membre reconnaît (...) les titres de formation d'infirmier responsable de soins généraux, (...) qui sont conformes aux conditions minimales de formation (...) en leur donnant, en ce qui concerne l'accès aux activités professionnelles*

*et leur exercice, le même effet sur son territoire qu'aux titres de formation qu'il délivre.*

*Ces titres de formation doivent être délivrés par les organismes compétents des États membres (...) » (article 21.1).*

- *« La reconnaissance des qualifications professionnelles par l'Etat membre d'accueil permet au bénéficiaire d'accéder dans cet Etat membre à la même profession que celle pour laquelle il est qualifié dans l'Etat membre d'origine et de l'y exercer dans les mêmes conditions que les nationaux ».*

*« 1. Lorsqu'elles statuent sur une demande visant à obtenir l'autorisation d'exercer la profession réglementée concernée en application du présent titre, les autorités compétentes de l'État membre d'accueil peuvent exiger les documents et les certificats énumérés à l'annexe VII.*

*Les documents visés à l'annexe VII, point 1, points d), e) et f), ne peuvent dater de plus de trois mois, lors de leur production.*

*Les États membres, organismes et autres personnes morales assurent le secret des informations transmises.*

*2. En cas de doute justifié, l'État membre d'accueil peut exiger des autorités compétentes d'un État membre une confirmation de l'authenticité des attestations et des titres de formation délivrés dans cet autre État membre, ainsi que, le cas échéant, la confirmation du fait que le bénéficiaire remplit, pour les professions visées au chapitre III du présent titre, les conditions minimales de formation visées respectivement aux articles 24, 25, 28, 31, 34, 35, 38, 40, 44 et 46.*

*3. En cas de doute justifié, lorsqu'une autorité compétente d'un État membre a délivré un titre de*

*formation, tel que défini à l'article 3, paragraphe 1, point c), comprenant une formation reçue en tout ou en partie dans un établissement légalement établi sur le territoire d'un autre État membre, l'État membre d'accueil est en droit de vérifier auprès de l'organisme compétent de l'État membre d'origine où la délivrance a eu lieu:*

*a) si la formation dispensée par l'établissement concerné a été formellement certifiée par l'établissement d'enseignement situé dans l'État membre d'origine où la délivrance a eu lieu;*

*b) si le titre de formation délivré est le même que celui qui aurait été délivré si la formation avait été entièrement suivie dans l'État membre d'origine où la délivrance a eu lieu; et*

*c) si le titre de formation délivré confère les mêmes droits d'accès à la profession sur le territoire de l'État membre d'origine où la délivrance a eu lieu.*

*3 bis. En cas de doute justifié, l'État membre d'accueil peut exiger des autorités compétentes d'un État membre une confirmation du fait que l'exercice de la profession en question par le demandeur n'est pas suspendu ou interdit en raison d'une faute professionnelle grave ou d'une condamnation pour infraction pénale liée à l'exercice de l'une ou l'autre de ses activités professionnelles.*

*3 ter. L'échange d'informations entre les autorités compétentes des différents États membres en vertu du présent article s'effectue via l'IMI.*

*4. Lorsqu'un État membre d'accueil exige de ses ressortissants une prestation de serment ou une déclaration solennelle pour l'accès à une profession réglementée et dans les cas où la formule de ce serment ou de cette déclaration ne peut être utilisée par les ressortissants des autres États membres, l'État membre veille à ce qu'une*

*formule équivalente appropriée puisse être utilisée par l'intéressé » (article 50)*

En l'occurrence, les dispositions légales de droit belge dont les juges du fond avaient à faire application en les interprétant conformément aux articles précités de la Directive 2005/36 sont les suivantes :

- Article 21 *quater* de l'arrêté royal n° 78 :

*« §1er. Nul ne peut exercer l'art infirmier, tel que visé à l'article 21 quinquies , s'il n'est agréé en tant que porteur, soit du titre professionnel de praticien infirmier, soit du titre professionnel de praticien infirmier gradué, et si en outre il ne répond pas aux conditions fixées à l'article 21 sexies ou s'il répond à la disposition du §3 du présent article.*

*§2. L'agrément visé au §1er est accordé conformément à la procédure fixée par le Roi et pour autant qu'il soit répondu aux critères d'agrément fixés par le Roi, après avis du Conseil national de l'art infirmier.*

*L'agrément comme porteur du titre professionnel de praticien infirmier gradué ne peut être accordé qu'au porteur d'un diplôme d'enseignement supérieur en soins infirmiers.*

*L'agrément comme porteur du titre professionnel de praticien infirmier ne peut être accordé qu'au porteur d'un brevet ou diplôme du 4e degré de l'enseignement secondaire en soins infirmiers ou d'un brevet d'enseignement professionnel secondaire complémentaire, section nursing.*

*Les diplômes ou brevets visés doivent avoir été délivrés après une formation dans le cadre de l'enseignement de plein exercice comportant au moins 3 années d'études ou son équivalent dans l'enseignement de promotion sociale, organisé dans un établissement scolaire reconnu par l'autorité compétente.*

*L'agrément visé au §1er ressort d'un document signé par le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions ou par un fonctionnaire délégué par lui.*

*§3. Les personnes qui, à la date d'entrée en vigueur de la loi du 10 août 2001 portant des mesures en matière de soins de santé, sont en possession du brevet ou du titre d'hospitalier ou d'hospitalière, du brevet ou du titre d'assistant ou d'assistante en soins hospitaliers, du brevet ou du titre d'infirmier ou d'infirmière, du diplôme ou du titre « in de verpleegkunde », du diplôme ou du titre d'infirmier gradué ou d'infirmière graduée, visés en application de l'article 21 sexies sont agréées de plein droit en tant que porteurs du titre professionnel respectif d'hospitalier ou d'hospitalière, d'assistant ou d'assistante en soins hospitaliers, de praticien infirmier, ou de praticien infirmier gradué. »*

- Article 21 sexies de l'arrêté royal n° 78 :

*« §1er. Les certificats, brevets ou diplômes des personnes visées à l'article 21 quater, doivent être visés préalablement par la commission médicale prévue à l'article 36, et qui est compétente en raison du lieu où elles comptent s'établir.*

*Avant l'octroi du visa, la Commission d'agrément du Conseil national de l'art infirmier vérifie s'il est répondu aux critères d'agrément en tant que porteur du titre professionnel visé à l'article 21 quater, conformément aux modalités fixées par le Roi, après avis du Conseil national de l'art infirmier.*

*Le visa est octroyé contre paiement d'une redevance. Le Roi fixe les montants et les modalités de paiement.*

*§2. A la demande de l'intéressé, la commission médicale peut viser le document par lequel la direction de l'établissement d'enseignement ou le*

*jury d'examen compétent atteste que le demandeur a réussi l'examen final donnant droit au diplôme ou brevet.*

*Les effets de ce visa cessent à l'expiration du mois qui suit celui de l'homologation du diplôme ou du brevet et, au plus tard, à l'expiration du douzième mois suivant celui de l'octroi du visa. »*

- Article 21 septies de l'arrêté royal n° 78 :

*« §1er. Nul ne peut porter un des titres professionnels visés à l'article 21 quater , §1er , s'il ne répond pas aux conditions fixées par l'article 21 quater , §1er .*

*§2. Celui qui réunit les conditions de qualification requises par la législation d'un pays étranger ne peut porter qu'un des titres professionnels visés à l'article 21 quater et ce, moyennant l'autorisation donnée par le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions et qui est chargé de l'exécution des arrêtés établissant les conditions de qualification requises, ou par un fonctionnaire délégué par lui. »*

- Article 44 ter de l'arrêté royal n° 78 :

*« §1er. Pour l'exercice de l'art médical est assimilé au titulaire du diplôme belge de médecin, le ressortissant européen, titulaire d'un diplôme, certificat ou autre titre de médecin répondant aux dispositions fixées par le Ministre, conformément aux dispositions de la Directive « Médecins », et reconnu par le Ministre conformément à l'article 44 octies , §1er .*

*§2. Sans préjudice de l'application des dispositions du §1er et en vue d'accorder les mêmes effets que ceux liés à l'agrément belge de médecin spécialiste, est assimilé au titulaire d'un tel agrément le ressortissant européen, titulaire d'un diplôme, certificat ou autre titre de médecin spécialiste répondant aux dispositions fixées par le Ministre, conformément aux dispositions de la Directive «*

*Médecins », et reconnu par le Ministre conformément à l'article 44 octies , §1er .»*

- Article 44 *quater* de l'arrêté royal n° 78 :

*« Pour l'exercice de l'art infirmier est assimilé au titulaire du brevet belge d'infirmier(ère) hospitalier(ère) le ressortissant européen, titulaire d'un diplôme, certificat ou autre titre d'infirmier responsable des soins généraux répondant aux dispositions fixées par le Ministre, conformément aux dispositions des Directives « Infirmiers », et reconnu par le Ministre conformément à l'article 44 octies , §1er . »*

- Article 44 *octies* de l'arrêté royal n° 78 :

*« §1er. Après s'être assuré de l'authenticité des documents présentés et de leur conformité aux dispositions des arrêtés ministériels respectifs, visés aux articles 44 ter à 44 septies (soit, les articles 44 ter , 44 quater , 44 quinquies , 44 sexies et 44 septies ), et au plus tard trois mois après l'introduction du dossier complet, le Ministre délivre une reconnaissance.*

*Lorsque pour les professions visées aux articles 44 ter à 44 septies (soit, les articles 44 ter , 44 quater , 44 quinquies , 44 sexies et 44 septies ), l'intéressé demande la reconnaissance professionnelle de diplôme(s), certificat(s) ou autre(s) titre(s) qu'il a acquis en dehors de l'Union européenne et ayant déjà été reconnu(s) dans un autre Etat membre, ainsi que de la formation et/ou l'expérience professionnelle acquise dans un autre Etat membre, la demande est examinée et fait l'objet d'une décision quant à leur reconnaissance ou leur non-reconnaissance rendue par le Ministre dans un délai de trois mois à compter de la présentation du dossier complet de l'intéressé.*

*§2. Lorsque le Ministre estime que les conditions pour délivrer une reconnaissance ne sont pas*

*toutes remplies, il en informe l'intéressé par lettre recommandée.*

*§3. Les reconnaissances et les demandes de reconnaissance des diplômes, certificats et autres titres, visés aux articles 44ter à 44septies (soit, les articles 44 ter , 44 quater , 44 quinquies , 44 sexies et 44 septies ), qui sont rejetées, doivent être dûment motivées.*

*§4. Les demandeurs peuvent introduire un recours répondant aux dispositions fixées par le Roi contre les demandes de reconnaissance des diplômes, certificats et autres titres, visés aux articles 44ter à 44septies (soit, les articles 44ter , 44quater , 44quinquies , 44sexies et 44 septies ), qui sont rejetées. Un tel recours est également ouvert en cas d'absence de décision dans le délai imparti de reconnaissance ou de rejet de reconnaissance ».*

- Article 44 septiesdecies de l'arrêté royal n° 78 :

*« Dans la mesure où d'autres dispositions du présent arrêté requièrent ces exigences pour l'exercice de certaines activités, les praticiens visés aux articles 44 ter , §1er , 44 quater , 44 quinquies , 44 sexies , 44 septies , 44 duodecies , §1er , et 44 quinquiesdecies , §1er , ne peuvent également exercer leur profession que s'ils ont préalablement fait viser leur titre de reconnaissance par la Commission médicale prévue à l'article 36 et compétente en raison du lieu où ils comptent s'établir, et obtenu quand il y a lieu, leur inscription au tableau de l'Ordre régissant leur profession. »*

- Article 25 de la loi du 10 mai 2015 :

*« § 1er. Les praticiens d'une profession des soins de santé ne peuvent exercer leur art que : 1° s'ils ont fait viser leur diplôme par la Direction générale des Professions de la Santé, de la Vigilance sanitaire et du Bien-être au travail du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, 2° et, le*

*cas échéant, s'ils ont obtenu leur inscription au tableau de l'Ordre dont relève leur profession.*

*§ 2. Le Roi fixe la date à laquelle le paragraphe 1er entre en vigueur pour chaque profession des soins de santé.*

*§ 3. Pour les praticiens professionnels visés à l'article 63, le paragraphe 1er s'applique à partir du 1er juillet 2015. Jusqu'au 30 juin 2015, ces praticiens professionnels ne peuvent exercer leur art que s'ils ont préalablement fait viser leur titre par la commission médicale prévue à l'article 118 et compétente en raison du lieu où ils comptent s'établir, et obtenu quand il y a lieu, leur inscription au tableau de l'Ordre régissant la profession. Le visa est octroyé contre paiement d'une redevance. Le Roi fixe les montants et les modalités de paiement de cette redevance. A la demande de l'intéressé, la commission peut viser le document par lequel l'établissement d'enseignement ou le jury central atteste que l'impétrant a réussi l'examen final donnant droit au diplôme requis. »*

- Article 103 de la loi du 10 mai 2015 :

*« Pour l'application du présent chapitre on entend par :*

*(...)*

*5° " migrant " : a) un ressortissant d'un État membre, ou b) un ressortissant d'un pays tiers autorisé à s'établir en Belgique conformément aux dispositions des articles 14 et suivants ou des articles 61/6 et suivants de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers; »*

- Article 104 de la loi du 10 mai 2015 :

*« Le migrant qui est détenteur d'une qualification professionnelle, à l'exception des qualifications professionnelles belges qui font l'objet d'autres dispositions de la présente loi coordonnée, et qui désire exercer en Belgique une des professions de soins de santé réglementées dans le cadre de la présente loi coordonnée fait reconnaître cette qualification professionnelle conformément aux dispositions du présent chapitre. Le migrant qui obtient la reconnaissance de sa qualification professionnelle est également soumis aux autres dispositions de la présente loi coordonnée qui réglementent la profession de soins de santé qu'il souhaite exercer. En outre, le migrant fait également viser l'acte par lequel il obtient la reconnaissance de sa qualification professionnelle conformément aux dispositions de l'article 25<sup>4</sup>. »*

- Article 106 de la loi du 10 mai 2015 :

*« § 1er. Le ministre fixe : 1° la liste des titres de formations relatifs aux professions de médecin avec formation de base, de médecin généraliste, de médecin spécialiste, d'infirmier responsable de soins généraux, de praticien de l'art dentaire, de praticien de l'art dentaire spécialiste, de sage-femme et de pharmacien, délivrés par les États membres; 2° les conditions minimales de formation auxquelles est subordonnée la délivrance de ces titres de formation; 3° les organismes compétents au sein des États membres pour délivrer ces titres de formation; 4° le cas échéant, les attestations devant accompagner ces titres de formation; 5° les droits acquis liés éventuellement à ces titres de formation et la correspondance entre ces titres de formation et les titres professionnels visés par la présente loi coordonnée.*

---

<sup>4</sup> Soulignement ajouté.

*§ 2. Le ministre reconnaît, selon la procédure fixée par le Roi, les titres de formation visés au paragraphe 1er et leur donne, en ce qui concerne l'accès aux activités professionnelles et leur exercice, les mêmes effets que les titres professionnels visés par la présente loi coordonnée auxquels ces titres de formation correspondent, pour autant que, conformément à ce qui est fixé par le ministre conformément au paragraphe 1er, ces titres de formation soient conformes aux conditions minimales de formation, soient délivrés par les organismes compétents des États membres, et soient accompagnés, le cas échéant, des attestations nécessaires, ou pour autant que le demandeur bénéficie de droits acquis. »*

Au regard de l'article 45 du TFUE et du principe général du droit de la primauté du droit communautaire sur toutes les normes nationales, les dispositions nationales précitées ne peuvent être interprétées dans un sens rendant possible une discrimination fondée sur la nationalité, ce qui serait non conforme aux dispositions précitées de la Directive 2005/36.

2. En l'espèce, après avoir constaté que :

- « *Le litige concerne la non-comptabilisation en tant que praticiens de l'art infirmier de huit personnes occupées par la Résidence pendant les périodes de référence visées par les décisions entreprises, pour le calcul de l'intervention de l'assurance soins de santé, au motif, pour sept d'entre elles, qu'elles ne disposent pas du visa du S.P.F. Santé publique et, pour la huitième, qu'elle est engagée sous contrat de travail en tant que personnel administratif.* » (page 5 de l'arrêt attaqué),

l'arrêt attaqué dit « [d]it l'appel recevable et fondé » et « les demandes originaires de [la demanderesse] non fondées » (page 10 de l'arrêt attaqué), en se fondant, en substance, sur les motifs selon lesquels :

*« 30. C'est également à tort que l' A.S.B.L. LES RIEZES ET LES SARTS soutient que la position de l'I.N.A.M.I (l'AVIQ) serait contraire à la directive 2005/36/CE du parlement européen et du conseil du 7.9.2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, en ce qu'elle reviendrait à imposer une formalité aux infirmiers diplômés français par rapport aux infirmiers diplômés belges*

*du fait que seuls ces derniers se voient adresser automatiquement le visa à leur domicile, après transmission des listes de diplômés pour la profession concernée par les établissements d'enseignement.*

*31. Cette thèse ne peut être suivie. L'exigence du visa est identique pour les professionnels de santé disposant de qualifications professionnelles acquises en Belgique ou dans un autre état membre (articles 104 et 108 de la directive), de sorte qu'il ne peut être question de discrimination sur la base de la nationalité ni d'obstacle disproportionné à la libre circulation des travailleurs salariés à l'intérieur de l'Union européenne. Le caractère automatique ou non de son envoi est indifférent, d'autant qu'un diplômé belge pour lequel aucune information n'aurait été transmise sera également amené à devoir demander le visa.*

*32. La saisine de la Cour de justice de l'Union européenne, telle que la souhaite l'A.S.B.L. LES RIEZES ET LES SARTS, ne se justifie pas en l'espèce, eu égard à ce qui précède et au regard des Recommandations de 2019 à l'attention des juridictions nationales sur l'utilisation de la procédure préjudicielle [...], dont il ressort que cette procédure est jugée utile lorsque, dans le cadre d'une affaire devant une juridiction nationale, une nouvelle question d'interprétation d'intérêt général se pose pour l'application uniforme du droit de l'Union, ou lorsque la jurisprudence existante ne semble pas donner d'orientation permettant de traiter une nouvelle situation juridique, ce qui n'est, au vu de ce qui précède, pas le cas en l'espèce.*

*[...]*

*34. Les modifications découlant de l'élimination des prestations effectuées sans visa ou sous contrat d'employée administrative ne sont pas autrement critiquées et paraissent, sur la base du dossier présenté, bien justifiées.*

*35. Dans ces conditions, les décisions administratives entreprises sont confirmées » (page 9 de l'arrêt attaqué).*

Or, « le caractère automatique ou non » (évoqué en page 9 de l'arrêt attaqué) de l'envoi du visa requis par les dispositions légales de droit belge précitées n'est pas « indifférent », contrairement à ce qu'affirme l'arrêt attaqué, car il en découle une

différence de traitement entre les titulaires de qualifications professionnelles acquises en Belgique et ceux ayant acquis de telles qualifications dans un autre Etat membre, ces derniers ne bénéficiant pas de l'obtention automatique de leur visa.

Cette différence de traitement peut, en effet, être constitutive de discrimination indirecte car elle est susceptible, par sa nature même, d'affecter davantage les travailleurs ressortissants d'autres États membres que les travailleurs nationaux.

En outre, en énonçant que, dès lors que l'exigence de visa est identique pour les deux catégories de personnes visées de sorte qu' « *il ne peut être question [...] d'obstacle disproportionné à la libre circulation des travailleurs salariés à l'intérieur de l'Union européenne* », l'arrêt attaqué reconnaît que les différences de modalités d'obtention d'un visa pour les catégories de personnes visées constitue bien un obstacle, tout en concluant que cet obstacle n'est, toutefois, pas disproportionné.

Or, par aucun de ses motifs, l'arrêt attaqué ne précise la raison pour laquelle il y a lieu de considérer qu'un tel obstacle ne serait pas disproportionné, de sorte que, ce faisant, l'arrêt attaqué ne permet pas à Votre Cour d'exercer son contrôle de légalité sur ce point.

Par ailleurs, l'arrêt attaqué, en estimant « *qu'un diplômé belge pour lequel aucune information n'aurait été transmise sera également amené à devoir demander le visa* » (page 9 de l'arrêt attaqué), procède à une comparaison entre, d'une part, un diplômé belge, se trouvant dans une situation particulière, pour lequel aucune information n'aurait été transmise, contrairement à ce qui se produit pour des diplômés belges en général, et, d'autre part, un diplômé dont la qualification a été acquise dans un autre État membre, ne recevant pas, comme l'ensemble des diplômés dont la qualification a été acquise dans un autre État membre, automatiquement de visa. Ces situations n'étant pas comparables, l'arrêt attaqué ne pouvait en déduire l'inexistence d'une discrimination.

3. En conséquence, l'arrêt attaqué qui, sur la base des seules considérations qui précèdent, nie l'existence d'une discrimination liée aux modalités (automatique ou non) d'obtention du visa, entre les titulaires de qualifications professionnelles belges et ceux ayant acquis de telles qualifications dans un autre Etat membre, n'est pas légalement justifié au regard de l'article 45 du TFUE, des articles 1, 4.1, 21.1 et 50 de la Directive 2005/36 et du principe général du droit de la primauté du droit européen sur toutes les normes nationales. Dès lors, l'arrêt attaqué ne confère pas aux articles 21 *quater*, 21 *sexies*, 21 *septies*, 44 *ter*, 44 *quater*, 44 *octies* et 44 *septiesdecies* de l'arrêté royal n° 78, ainsi qu'aux articles 25, 103, 5°, 104 et 106 de la loi du 10 mai 2015 la portée qu'il aurait dû leur attribuer par application des dispositions de droit européen et du principe général du droit qui précèdent (violation de l'ensemble des dispositions légales et du principe général du droit visés au moyen, hormis l'article 149 de la Constitution). À tout le moins, l'arrêt attaqué ne contient pas les motifs qui permettraient à votre Haute Juridiction d'exercer son contrôle de légalité quant à la proportionnalité de la différence de traitement relevée (violation de l'article 149 de la Constitution).

b) Seconde branche

1. Le principe général du droit de la primauté du droit communautaire sur toutes les normes nationales implique que le juge belge a l'obligation de faire prévaloir la norme communautaire sur la norme nationale, d'interpréter cette dernière à la lumière de la première dans la mesure du possible et de l'écartier lorsqu'elle est contraire, dans toutes les interprétations, au droit communautaire<sup>5</sup>.

Ce principe général du droit est consacré par l'article 45 du TFUE.

La Directive 2005/36 met en place un système de reconnaissance automatique des qualifications professionnelles pour certains secteurs sur la base d'une coordination des conditions minimales de formation.

Ainsi, l'article 21.1 de cette Directive énonce que :

*« Chaque État membre reconnaît (...) les titres de formation d'infirmier responsable de soins généraux (...) qui sont conformes aux conditions minimales de formation (...) en leur donnant, en ce qui concerne l'accès aux activités professionnelles et leur exercice, le même effet sur son territoire qu'aux titres de formation qu'il délivre. Ces titres de formation doivent être délivrés par les organismes compétents des États membres (...) ».*

L'article 4.1 de cette Directive précise que :

*« La reconnaissance des qualifications professionnelles par l'État membre d'accueil permet au bénéficiaire d'accéder dans cet État membre à la même profession que celle pour laquelle il est qualifié dans l'État membre d'origine et de l'y exercer dans les mêmes conditions que les nationaux ».*

Le principe de reconnaissance automatique prévu par cet article est inconditionnel.

En effet, comme le rappelle la C.J.U.E. : *« la reconnaissance des titres de formation [...] est automatique et inconditionnelle en ce sens qu'elle oblige les États membres à admettre l'équivalence des titres de formation visés par la directive 2005/36, sans qu'ils puissent exiger des intéressés le respect d'autres conditions que celles édictées*

---

<sup>5</sup> Cass., 4 avril 2008, R.G. n° F.06.0100.F. ; Cass., 27 mai 1971, *Pas.*, 1971, I, p. 886.

*par cette directive. Cette reconnaissance repose sur la confiance mutuelle des États membres dans le caractère suffisant des titres de formation délivrés par les autres États membres, cette confiance étant fondée sur un système de formation dont le niveau a été fixé d'un commun accord »<sup>6</sup>.*

Il en découle que l'Etat membre d'accueil ne peut vérifier le caractère suffisant des titres délivrés par d'autres États membres.

Selon la C.J.U.E. :

*« la responsabilité de veiller à ce que les exigences de formation, tant qualitatives que quantitatives, établies par la directive 2005/36, soient pleinement respectées pèse intégralement sur l'autorité compétente de l'État membre qui délivre le titre de formation (voir, par analogie, arrêt du 19 juin 2003, Tennah-Durez, C-110/01, EU:C:2003:357, point 56).*

*35 Celle-ci doit exercer ses compétences en tenant compte du fait que les titres de formation vont permettre à leurs titulaires de circuler et de pratiquer dans tous les États membres de l'Union européenne, en vertu de la reconnaissance automatique et inconditionnelle de ces titres (voir, en ce sens, arrêt du 19 juin 2003, Tennah-Durez, C-110/01, EU:C:2003:357, point 56), qui repose, ainsi qu'il a été rappelé au point 31 du présent arrêt, sur la confiance mutuelle des États membres dans le caractère suffisant des titres de formation délivrés par les autres États membres.*

*36 À cet égard, il peut être relevé qu'un système de reconnaissance automatique et inconditionnelle des titres de formation tel que celui prévu à l'article 21 de la directive 2005/36 serait gravement compromis s'il était loisible aux États membres de remettre en question, à leur discrétion, le bien-fondé de la décision de l'autorité compétente d'un autre État membre de délivrer ledit titre (voir, par analogie, arrêt du 19 juin 2003, Tennah-Durez, C-110/01, EU:C:2003:357, point 75).*

---

<sup>6</sup> C.J.U.E., arrêt *Ministero della Salute c. Hannes Preindl*, 6 décembre 2018, C-675/17, point 31.

37 Or, le caractère automatique et inconditionnel de la reconnaissance des titres de formation reste inchangé lorsque l'État membre d'origine délivre un titre de formation à la suite d'une formation médicale de base ou d'une formation de praticien de l'art dentaire, dispensée en application de l'article 22, sous a), de la directive 2005/36. Dans ce contexte également, il incombe aux autorités compétentes de l'État membre d'origine, à l'exclusion de celles de l'État membre d'accueil, de veiller à ce que la durée totale, le niveau et la qualité des formations à temps partiel ne soient pas inférieurs à ceux des formations à temps plein en continu, et, plus généralement, à ce que toutes les exigences établies par la directive 2005/36 soient pleinement respectées.

38 À toutes fins utiles, il convient de souligner que l'article 50, paragraphe 2, de la directive 2005/36 permet à l'État membre d'accueil, en cas de doute justifié, d'exiger des autorités compétentes d'un État membre une confirmation de l'authenticité des attestations et des titres de formation délivrés dans cet autre État membre, ainsi que, le cas échéant, la confirmation du fait que le bénéficiaire remplit, pour les professions visées par cette directive, les conditions minimales de formation exigées par celle-ci.

39 Un tel moyen permet, au demeurant, à l'État membre d'accueil de s'assurer que les attestations et les titres de formation qui lui sont présentés peuvent bénéficier de la reconnaissance automatique et inconditionnelle (voir, par analogie, arrêt du 19 juin 2003, Tennah-Durez, C-110/01, EU:C:2003:357, point 76).

40 Ainsi, lorsqu'un cursus satisfait aux exigences de formation établies par la directive 2005/36, ce qu'il appartient à l'autorité de l'État membre qui délivre le titre de formation de vérifier<sup>7</sup>, les autorités de l'État membre d'accueil ne peuvent pas refuser la reconnaissance de ce titre »<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Soulignement ajouté.

<sup>8</sup> C.J.U.E., arrêt *Ministero della Salute c. Hannes Preindl*, 6 décembre 2018, C-675/17, points 34 et s.

Or, l'article 44 *septiesdecies* de l'Arrêté royal n° 78 prévoit que : « *dans la mesure où d'autres dispositions du présent arrêté requièrent ces exigences pour l'exercice de certaines activités, les praticiens visés aux articles (...) 44 quater, (...) ne peuvent (...) exercer leur profession que s'ils ont préalablement fait viser leur titre de reconnaissance par la Commission médicale prévue à l'article 36 et compétente en raison du lieu où ils comptent s'établir, et obtenu quand il y a lieu, leur inscription au tableau de l'Ordre régissant leur profession* ».

L'article 44*quater* de cet Arrêté royal, auquel l'article 44*septiesdecies* fait référence, énonce, quant à lui, que : « *pour l'exercice de l'art infirmier est assimilé au titulaire du brevet belge d'infirmier(ère) hospitalier(ère) le ressortissant européen, titulaire d'un diplôme, certificat ou autre titre d'infirmier responsable des soins généraux répondant aux dispositions fixées par le Ministre, conformément aux dispositions des Directives « Infirmiers », et reconnu par le Ministre conformément à l'article 44 octies, §1er* ».

L'article 44*octies*, §1<sup>er</sup> de cet Arrêté royal énonce que : « *Après s'être assuré de l'authenticité des documents présentés et de leur conformité aux dispositions des arrêtés ministériels respectifs, visés aux articles 44 ter à 44 septies (soit, les articles 44 ter , 44 quater , 44 quinquies , 44 sexies et 44 septies ), et au plus tard trois mois après l'introduction du dossier complet, le Ministre délivre une reconnaissance.*

*Lorsque pour les professions visées aux articles 44 ter à 44 septies (soit, les articles 44 ter, 44 quater, 44 quinquies, 44 sexies et 44 septies), l'intéressé demande la reconnaissance professionnelle de diplôme(s), certificat(s) ou autre(s) titre(s) qu'il a acquis en dehors de l'Union européenne et ayant déjà été reconnu(s) dans un autre Etat membre, ainsi que de la formation et/ou l'expérience professionnelle acquise dans un autre Etat membre, la demande est examinée et fait l'objet d'une décision quant à leur reconnaissance ou leur non-reconnaissance rendue par le Ministre dans un délai de trois mois à compter de la présentation du dossier complet de l'intéressé ».*

Les articles précités prévoient donc, pour les infirmiers titulaires de qualifications professionnelles acquises dans un autre Etat membre, la reconnaissance ministérielle de ces qualifications<sup>9</sup>.

S'y ajoutent les articles 104 et 106 de la loi du 10 mai 2015, qui énoncent, respectivement, que :

---

<sup>9</sup> A cet égard, le législateur estimait d'ailleurs que l'objectif du visa est de constituer une véritable autorisation à exercer la profession de soins de santé, que « *grâce au visa, le professionnel des soins de santé est déclaré "apte" et il peut commencer à exercer sa profession des soins de santé* ». Projet de loi relatif à la qualité de la pratique des soins de santé, Doc., Ch., 2018-2019, n°3441/001, p. 21.

*« Le migrant qui est détenteur d'une qualification professionnelle, à l'exception des qualifications professionnelles belges qui font l'objet d'autres dispositions de la présente loi coordonnée, et qui désire exercer en Belgique une des professions de soins de santé réglementées dans le cadre de la présente loi coordonnée fait reconnaître cette qualification professionnelle conformément aux dispositions du présent chapitre.*

*Le migrant qui obtient la reconnaissance de sa qualification professionnelle est également soumis aux autres dispositions de la présente loi coordonnée qui réglementent la profession de soins de santé qu'il souhaite exercer. En outre, le migrant fait également viser l'acte par lequel il obtient la reconnaissance de sa qualification professionnelle conformément aux dispositions de l'article 25<sup>10</sup> » (article 104),*

et que:

*« § 1er. Le ministre fixe :*

*1° la liste des titres de formations relatifs aux professions de médecin avec formation de base, de médecin généraliste, de médecin spécialiste, d'infirmier responsable de soins généraux, de praticien de l'art dentaire, de praticien de l'art dentaire spécialiste, de sage-femme et de pharmacien, délivrés par les États membres;*

*2° les conditions minimales de formation auxquelles est subordonnée la délivrance de ces titres de formation;*

*3° les organismes compétents au sein des États membres pour délivrer ces titres de formation;*

*4° le cas échéant, les attestations devant accompagner ces titres de formation;*

*5° les droits acquis liés éventuellement à ces titres de formation et la correspondance entre ces titres de formation et les titres professionnels visés par la présente loi coordonnée.*

*§ 2. Le ministre reconnaît, selon la procédure fixée par le Roi, les titres de formation visés au paragraphe 1er et leur donne, en ce qui concerne l'accès aux activités professionnelles et leur exercice, les mêmes effets que les titres professionnels visés par la présente loi coordonnée*

---

<sup>10</sup> Soulignement ajouté.

*auxquels ces titres de formation correspondent, pour autant que, conformément à ce qui est fixé par le ministre conformément au paragraphe 1er, ces titres de formation soient conformes aux conditions minimales de formation, soient délivrés par les organismes compétents des États membres, et soient accompagnés, le cas échéant, des attestations nécessaires, ou pour autant que le demandeur bénéficie de droits acquis » (article 106).*

Le terme de migrant est défini par cette loi comme étant notamment « *un ressortissant d'un Etat membre* » (article 103, 5°, a)).

Dès lors qu'elle constitue une formalité de reconnaissance ministérielle des qualifications professionnelles appliquée de manière à permettre la vérification, par la Belgique, en tant qu'État membre d'accueil, pour les titulaires de qualifications acquises dans un autre Etat membre, de l'aptitude du professionnel des soins de santé à exercer sa profession en Belgique, la formalité de visa imposée par les dispositions légales du droit belge visées au moyen viole le principe de reconnaissance automatique et inconditionnelle des qualifications professionnelles pour les titulaires de titres de formation d'infirmier responsable de soins généraux.

2. En l'espèce, après avoir constaté que :

–« *Le litige concerne la non-comptabilisation en tant que praticiens de l'art infirmier de huit personnes occupées par la Résidence pendant les périodes de référence visées par les décisions entreprises, pour le calcul de l'intervention de l'assurance soins de santé, au motif, pour sept d'entre elles, qu'elles ne disposent pas du visa du S.P.F. Santé publique et, pour la huitième, qu'elle est engagée sous contrat de travail en tant que personnel administratif.* » (page 5 de l'arrêt attaqué),

l'arrêt attaqué dit « [d]it l'appel recevable et fondé » et « *les demandes originaires de [la demanderesse] non fondées* » (page 10 de l'arrêt attaqué), en se fondant, en substance, sur les motifs selon lesquels :

« 30. *C'est également à tort que l'A.S.B.L. LES RIEZES ET LES SARTS soutient que la position de l'I.N.A.M.I (l' AVIQ) serait contraire à la directive 2005/36/CE du parlement européen et du conseil du 7.9.2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, en ce qu'elle reviendrait à imposer une formalité aux infirmiers diplômés français par rapport aux infirmiers diplômés belges du fait que seuls ces derniers se voient adresser automatiquement le visa à leur domicile, après transmission*

*des listes de diplômés pour la profession concernée par les établissements d'enseignement.*

*31. Cette thèse ne peut être suivie. L'exigence du visa est identique pour les professionnels de santé disposant de qualifications professionnelles acquises en Belgique ou dans un autre état membre (articles 104 et 108 de la directive), de sorte qu'il ne peut être question de discrimination sur la base de la nationalité ni d'obstacle disproportionné à la libre circulation des travailleurs salariés à l'intérieur de l'Union européenne. Le caractère automatique ou non de son envoi est indifférent, d'autant qu'un diplômé belge pour lequel aucune information n'aurait été transmise sera également amené à devoir demander le visa.*

*32. La saisine de la Cour de justice de l'Union européenne, telle que la souhaite l' A.S.B.L. LES RIEZES ET LES SARTS, ne se justifie pas en l'espèce, eu égard à ce qui précède et au regard des Recommandations de 2019 à l'attention des juridictions nationales sur l'utilisation de la procédure préjudicielle [...], dont il ressort que cette procédure est jugée utile lorsque, dans le cadre d'une affaire devant une juridiction nationale, une nouvelle question d'interprétation d'intérêt général se pose pour l'application uniforme du droit de l'Union, ou lorsque la jurisprudence existante ne semble pas donner d'orientation permettant de traiter une nouvelle situation juridique, ce qui n'est, au vu de ce qui précède, pas le cas en l'espèce.*

*[...]*

*34. Les modifications découlant de l'élimination des prestations effectuées sans visa ou sous contrat d'employée administrative ne sont pas autrement critiquées et paraissent, sur la base du dossier présenté, bien justifiées.*

*35. Dans ces conditions, les décisions administratives entreprises sont confirmées » (page 9 de l'arrêt attaqué).*

De la sorte, l'arrêt attaqué admet que la formalité du visa puisse constituer une exigence valable de la reconnaissance des qualifications professionnelles des infirmiers employés par la demanderesse, diplômés d'un autre État membre, alors que cette exigence n'est pas conforme au principe général du droit visé au moyen, à l'article 45 du TFUE, ainsi qu'aux articles 4.1, 21.1 et 50 de la Directive 2005/36. L'arrêt attaqué aurait dû soit

reconnaître aux dispositions légales de droit belge précitées une interprétation conforme aux dispositions de droit européen soit, en cas d'impossibilité, en écarter l'application.

3. En conséquence, l'arrêt attaqué qui, sur la base des considérations qui précèdent, décide que « *les décisions administratives entreprises sont confirmées* » (page 9 de l'arrêt attaqué) n'est pas légalement justifié au regard de toutes dispositions légales et du principe général du droit visés au moyen, hormis l'article 149 de la Constitution.

À titre subsidiaire, la demanderesse invite Votre Cour à poser les questions préjudicielles suivantes à la C.J.U.E., conformément à l'article 267, alinéa 3 du TFUE :

Première question préjudicielle

*« Le principe de reconnaissance automatique des qualifications professionnelles visé à l'article 21 de la Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le principe de non-discrimination visé à l'article 45.2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne doivent-ils être interprétés comme s'opposant à la mise en place, par l'Etat membre d'accueil d'un titulaire de qualifications bénéficiant de ces principes, d'un régime de visa accordé automatiquement aux titulaires d'un titre de formation acquis dans cet Etat membre mais moyennant une demande expresse lorsque le titre de formation a été acquis dans un autre Etat membre par le ressortissant de cet Etat désirant exercer les fonctions reconnues dans cet Etat dans l'Etat membre d'accueil ? »*

Seconde question préjudicielle

*« Le principe de reconnaissance automatique des qualifications professionnelles visé à l'article 21 de la Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles doit-il être interprété comme s'opposant à la mise en place, par l'Etat membre d'accueil d'un titulaire de qualifications bénéficiant de ce principe, d'un régime de visa ayant pour objet de vérifier l'aptitude de ce titulaire à exercer, dans l'Etat membre d'accueil, les fonctions reconnues par son titre de formation acquis dans un autre Etat membre ? »*

c) Troisième branche

1. Pour motiver régulièrement sa décision au regard de l'article 149 de la Constitution, le juge doit répondre aux moyens invoqués par les parties en conclusions.

2. En espèce, il ressort des conclusions de la demanderesse (page 27, point 7 de ses ultimes conclusions additionnelles et de synthèse d'appel) que celle-ci invoquait, de manière circonstanciée outre l'existence d'une discrimination, plus généralement la violation, au travers de l'exigence par la loi belge d'un visa pour les ressortissants d'un autre Etat membre, de la Directive 2005/36, la loi belge devant être interprétée conformément aux dispositions de cette Directive qui interdisent une telle formalité de vérification d'aptitude par l'Etat membre d'accueil.

Or, l'arrêt attaqué se limite à examiner si la formalité du visa, telle qu'elle est conçue par les dispositions légales de droit belge, est discriminatoire ou non et affirme (sans le motiver) qu'elle est proportionnée mais par aucun des motifs précités, ni aucun autre, ne répond au moyen circonstancié de la demanderesse selon lequel, en elle-même, la formalité du visa serait incompatible avec les dispositions de droit européen et le principe de la primauté de celui-ci sur les dispositions nationales.

3. En conséquence, l'arrêt attaqué n'est pas régulièrement motivé (violation de l'article 149 de la Constitution).

\*

\* \*

COPIE NON CORRECTÉE

**PAR CE MOYEN ET CES CONSIDÉRATIONS,**

L'avocate à la Cour de cassation soussignée conclut qu'il Vous plaise, Madame, Messieurs, Mesdames, casser l'arrêt attaqué, renvoyer la cause devant une autre juridiction d'appel, statuer comme de droit sur les dépens de l'instance en cassation et ordonner que mention soit faite de Votre arrêt en marge de la décision annulée.

Bruxelles, le 31 août 2023

Pour la demanderesse,  
Son conseil,

**Michèle Grégoire**  
Avocate à la Cour de cassation

COPIE NON CORRIGÉE