CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 100.554 du 7 novembre 2001

A.85.769/VI-15.197

En cause : **STREEL** Robert,

ayant élu domicile chez
Me Vincent THIRY, avocat,
Mont Saint-Martin 37
4000 Liège,

contre :

l'Institut National d'Assurances Maladie-Invalidité.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 juillet 1999 par Robert STREEL qui demande l'annulation "de la décision prise le 24 septembre 1998 par la Commission d'appel instituée dans le cadre de la Commission nationale dento-mutualiste, rejetant le recours introduit par le requérant à l'encontre de la décision prise par le Groupe de direction «promotion de la qualité» du 7 mai 1998, et lui refusant la reconnaissance de l'activité n° 413 «Implantologie-occlusodontologie et paradontologie»";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NIHOUL, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 26 avril 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 17 octobre 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 31 octobre 2001;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me THIRY, avocat, comparaissant pour le requérant et M. BRIFEUIL, conseiller adjoint, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M.NIHOUL, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments de fait et de droit nécessaires à l'examen de la requête sont les suivants :

1. L'accord national dento-mutualiste du 18 décembre 1996, publié au Moniteur belge du 1er mai 1997, prévoit, en son point A "Accréditation des praticiens de l'art dentaire" que "Les parties conviennent de mettre en vigueur un système d'accréditation des praticiens de l'art dentaire, dans les conditions générales définies au document «Accréditation» annexé au présent accord : ce document pourra, à la lumière de l'expérience, être adapté par la Commission nationale dento-mutualiste, sur proposition du Groupe de direction promotion de la qualité";

2. Le 24 juillet 1997, le Groupe de direction "promotion de la qualité" a arrêté son règlement de fonctionnement, lequel en son article 2 détaille les missions dudit groupe dont notamment celles de :

" 2.2. évaluer et reconnaître les organismes de formation complémentaire qui entrent en ligne de compte pour l'organisation de la formation complémentaire dans le cadre de l'accréditation;

2.3. accréditer les praticiens de l'art dentaire qui en font la demande et pour qui il est constaté qu'ils satisfont aux conditions posées;".

En son article 5, le "règlement de fonctionnement" précité dispose que :

"Article 5 Procédure de recours

5.1. Il peut être interjeté appel des décisions du Groupe de direction en matière d'accréditation individuelle de l'art dentaire et de l'agrément des organismes de formation complémentaire devant la Commission d'appel instituée auprès du Groupe de direction et constituée selon les mêmes règles que le Groupe de direction.

5.2. La procédure d'appel est élaborée par le Groupe de direction et est soumise à la Commission nationale dento-mutualiste pour approbation".

3. Le 24 novembre 1997, le Commission nationale dento-mutualiste a approuvé, à l'unanimité moins une voix, le document intitulé "Accréditation des praticiens de l'art dentaire en 1998" élaboré par le Groupe de direction "promotion de la qualité".

L'annexe 3 à ce document, intitulée "la formation complémentaire dans le cadre de l'accréditation", prévoit, en son point 2 relatif à l'"agrément des activités de formation complémentaire", que "le groupe de direction agrée les activités de formation complémentaire sur avis motivé de la Commission d'évaluation (voir 4). L'agrément intervient au préalable et doit être renouvelé chaque année après évaluation par la Commission d'évaluation. Cette Commission tiendra également compte de l'appréciation par les participants".

La même annexe détermine également, en son point 3, les critères d'agrément des organisateurs d'activités de formation complémentaire "en exécution du point 4, b, troisième alinéa de l'annexe à l'accord du 18.12.96" et institue, en son point 4, une Commission d'évaluation, laquelle a pour mission de :

" 1. Vérifier si l'organisateur remplit les critères déterminés sous le point 3.

2. Conseiller le groupe de direction sur l'agrément et la pondération de chaque activité de formation complémentaire pour laquelle un organisateur demande des unités d'accréditation.

3. Fournir au Groupe de direction une évaluation des activités et des organisateurs de formation complémentaire qui ont eu lieu, éventuellement accompagnée de recommandations en vue de les ajuster".

Cette annexe a été communiquée pour "information aux praticiens de l'art dentaire" par une lettre-circulaire du 9 janvier 1998 de la partie adverse.

4. Le 9 avril 1998, le Groupe de direction "promotion de qualité" a adopté un "règlement pour le fonctionnement de la commission d'appel" en exécution de l'article 5 du règlement de fonctionnement précité du 24 juillet 1997. Ce règlement fixe la composition de cette commission d'appel (art. 3) et organise la procédure de recours (art. 4).

5. Le 23 janvier 1998, le requérant qui est docteur en médecine, chirurgie et accouchements, et licencié en sciences dentaires et qui dirige l'Ecole liégeoise d'Occlusodontologie et de Prothèse Implantaire, adresse à la partie adverse la demande suivante :

" Depuis de nombreuses années, nous organisons dans le cadre de notre Ecole des cours de formation complémentaire et de réactualisation en IMPLANTOLOGIE en OCCLUSODONTOLOGIE et en PARADONTOLOGIE.

C'est ainsi qu'en 1998, la première période de cours (50 heures) au sujet de laquelle vous trouverez ci-joint le programme se déroulera du 23 au 29 mars prochain.

Après avoir consulté les informations qui viennent de nous parvenir, nous pensons répondre aux conditions exigées pour permettre la prise en considération de cette formation en ce qui concerne nos participants (...)".

6. Le 26 février 1998, la commission d'évaluation a rendu l'avis suivant, à propos de la demande du requérant : "CLEPIRO 23/29.03 soumis à discussion".

Le 9 avril 1998, la commission a estimé devoir "refuser les demandes pour trois raisons : un CV embrouillé et fantaisiste du conférencier; liens commerciaux, vend lui-même les implants; technologie dépassée".

7. Le 7 mai 1998, le Groupe de direction "examine les propositions de refus d'agrément et admet le bien fondé de chaque refus repris à la note mais souhaite qu'une terminologie adéquate sinon diplomatique soit utilisée pour motiver les refus aux organisateurs. Les remarques suivantes sont émises : (...) - sa motivation est à reformuler par la Commission d'évaluation pour les activités (...) 23/29.03.1998 CLEPIRO (...)".

Toutefois, dans le courant du mois de juin 1998, les services de la partie adverse ont informé le requérant qu'"en sa séance du 7/05/98, le Groupe de direction «Promotion de la qualité-Praticiens de l'Art dentaire» a, suivant l'avis de la Commission d'évaluation, décidé que votre activité de formation complémentaire ne rentre pas en considération dans le système de l'accréditation des praticiens de l'art dentaire. Le Groupe de direction considère que l'activité ne constitue pas de la formation dentaire continue au sens de l'accréditation prévue par l'accord national dento-mutualiste".

8. Le 28 juin 1998, le requérant a demandé à la partie adverse de lui "communiquer de façon précise les critères utilisés pour étayer cette décision qui ne me paraît pas conforme à l'esprit de la nouvelle réglementation".

Le 14 juillet 1998, la partie adverse lui a répondu que "la commission d'évaluation à réexaminé le dossier en sa séance du 9 juillet 1998 et elle a constaté qu'il n'y a pas de nouveaux éléments qui permettraient de modifier son avis qu'elle avait émis sur votre demande initiale". Le compte-rendu de la réunion du 9 juillet 1998 de la commission d'évaluation ne contient, cependant, aucun élément relatif au dossier du requérant.

9. Le 26 juillet 1998, le requérant introduit une réclamation auprès de la commission d'appel, qui prend le 24 septembre 1998 la décision suivante :

" Après délibération, la Commission d'appel décide à l'unanimité de déclarer l'appel recevable mais non fondé. Cette décision est uniquement basée sur le caractère dépassé du contenu du cours et de la technologie enseignée".

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, a été notifiée au requérant le 7 octobre 1998.

Considérant que le requérant prend un moyen, le premier de la requête, "de la violation de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, spécialement son article 50, § 6, de l'accord national dento-mutualiste du 18 décembre 1996, et de l'incompétence de l'auteur de l'acte; qu'en une première branche, il fait valoir que le Groupe de direction "promotion de la qualité- praticiens de l'art dentaire" s'est attribué à lui-même, par l'article 2.2 de son règlement de fonctionnement, la compétence de reconnaître les organismes qui entrent en ligne de compte pour l'organisation de la formation complémentaire dans le cadre de l'accréditation des praticiens de l'art dentaire, alors que cette compétence ne trouve de fondement ni dans les articles 50 et 51 de la loi coordonnée le 14 juillet 1994, précitée, ni dans l'accord dento-mutualiste du 18 décembre 1996; qu'en une seconde branche, il soutient que le Groupe de direction "promotion de la qualité- praticiens de l'art dentaire" s'est attribué à lui-même, par l'article 5 de son règlement intérieur, la compétence d'instituer auprès de lui une autorité administrative de recours et d'en fixer les règles de composition et de procédure, sans que ni les articles 50 et 51 de la loi coordonnée le 14 juillet 1994, précitée, ni l'accord dento-mutualiste du 18 décembre 1996 ne lui confèrent un tel pouvoir; qu'il en conclut que la Commission d'appel était sans compétence pour prendre la décision attaquée;

Considérant que la partie adverse répond, quant à la première branche, que l'accord national dento-mutualiste traite de l'accréditation des praticiens de l'art dentaire en ses points A1, A2 et A3, et dans son annexe; que les parties ont convenu de mettre en place un système d'accréditation des praticiens de l'art dentaire dans les

conditions générales définies au document "accréditation" annexé à l'accord; que le "Groupe de direction" a été chargé d'élaborer la procédure et les modalités auxquelles doivent satisfaire les praticiens de l'art dentaire dans le cadre de l'accréditation, comme l'indique le point 3 de l'annexe; qu'elle affirme que le règlement du Groupe de direction a reçu "l'accord de principe de chacune des parties unanimement", soit l'accord des praticiens de l'art dentaire et celui des représentants des organismes assureurs; que le Groupe de direction a fixé les modalités de l'accréditation dans un document approuvé par la Commission nationale dento-mutualiste le 27 novembre 1997, "document CNDM 97/21 corr.", annexé au procès-verbal de cette réunion et approuvé par l'ensemble des membres moins une seule voix; qu'elle soutient, quant à la seconde branche, que la Commission d'appel n'étant pas une juridiction administrative, elle ne devait pas être installée par ou en vertu de la loi; qu'elle affirme que la création de cette commission obéissait au souci légitime d'accorder une possibilité de réclamation aux organisateurs de formation complémentaire en cas de refus d'agrément;

Considérant que le requérant réplique, quant à la première branche, que l'annexe à l'accord national dento-mutualiste conclu le 18 décembre 1996 prévoit en son point 4 l'agrément des organisateurs de cours de formation complémentaire mais n'assigne pas cette mission au Groupe de direction, tandis que le point 3 de la même annexe se limite à prévoir que le Groupe de direction élabore la procédure et les modalités auxquelles doivent satisfaire les praticiens de l'art dentaire; qu'il affirme qu'en mentionnant, dans son règlement de fonctionnement et dans le document intitulé "la formation complémentaire dans le cadre de l'accréditation", qu'il est habilité à reconnaître les organismes de formation complémentaire qui entrent en ligne de compte dans le cadre de l'accréditation, le Groupe de direction s'est attribué une compétence qui excède celles qui lui ont été reconnues par l'accord national dento-mutualiste du 18 décembre 1996 et par les articles 50 et 51 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994; que, subsidiairement, il fait valoir que tant l'annexe de l'accord national dento-mutualiste que le règlement de fonctionnement du Groupe de direction se limitent à prévoir l'agrément des organisateurs des cours de formation complémentaire, alors que la décision du 7 mai 1998 et la décision attaquée du 24 septembre 1998 ont un tout autre objet, l'acte attaqué rejetant le recours formé par le requérant à l'encontre de la décision prise le 7 mai 1998 par le Groupe de direction qui a refusé de prendre en considération l'activité de formation complémentaire dénommée "implantologie - occlusodontologie et paradontologie" dans le système de l'accréditation des praticiens de l'art dentaire; qu'il affirme que la compétence de reconnaître "les activités de formation complémentaire" n'a été reconnue ni au Groupe de direction, ni, a fortiori, à la

commission d'appel instituée par lui; que cette compétence ne trouve de fondement ni dans l'accord dento-mutualiste ni dans les articles 50 et 51 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, précitée; qu'il fait valoir que la partie adverse se prévaut en vain de l'approbation du document CNDM DOC 97/21 par la Commission nationale dento-mutualiste en sa séance du 24 novembre 1997, cette approbation ne pouvant être assimilée à un accord au sens de l'article 50 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 qui aurait dû être publié au Moniteur belge comme le requiert l'article 50, § 3, de la même loi coordonnée; qu'au surplus, il n'est pas démontré par la partie adverse que le document CNDM DOC 97/21 aurait fait l'objet d'une notification aux praticiens de l'art dentaire selon les modalités fixées par la Commission nationale; qu'en ce qui concerne la seconde branche, le requérant soutient que la Commission d'appel a été instituée sans la moindre habilitation légale et que c'est en vain que la partie adverse se prévaut de ce que sa création procède du souci légitime d'accorder une possibilité de réclamation aux organisateurs de formation complémentaire en cas de refus d'agrément;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse affirme que le règlement de fonctionnement du Groupe de direction a été approuvé par la Commission nationale dento-mutualiste le 16 février 1998, comme l'établit le procès-verbal de la séance, point V, B); qu'elle conclut qu'elle "peut donc se prévaloir d'une couverture du vice d'incompétence";

Considérant que l'Annexe à l'accord dento-mutualiste du 18 décembre 1996 prévoit ce qui suit :

" ACCREDITATION

1. Aux fins de collaborer à la sélection des meilleurs soins et de garantir les meilleures conditions en matière de coût, il convient de consentir un effort particulier pour la promotion tant sur le plan de la qualité que sur celui des économies à réaliser dans les secteurs des soins dentaires.

2. A cet effet, il est créé un Groupe de direction «promotion de la qualité» (...).

(...)

3. Avant le 1er juillet 1997, le Groupe de direction élaborera en se conformant aux principes énoncés sous le point 4, la procédure et les modalités auxquelles doivent satisfaire les praticiens de l'art dentaire de sorte que, après leur approbation par la Commission nationale dento-mutualiste, l'accréditation individuelle puisse prendre cours le 1er janvier 1998.

Lors de l'élaboration de la procédure, les domaines sur lesquels le Groupe de direction statuera de manière autonome seront également proposés.

La Commission nationale dento-mutualiste garde cependant un droit d'initiative sur tous les domaines d'accréditation.

4. Principes.

a) (...)

b) Formation complémentaire

Pour être accrédité et le rester, le dentiste doit (dans une première phase) suivre annuellement un minimum de formation complémentaire. Dans une phase ultérieure, il peut suivre des cycles s'étalant sur plusieurs années.

Le nombre de cycles et la valeur de la formation complémentaire sont définis au moyen d'un système de points qui doit être élaboré. Le cycle de formation complémentaire comprend des éléments traitant des aspects éthiques et économiques de la profession.

Les organisateurs des cours doivent être agréés à cet effet et faire l'objet d'une évaluation constante par le biais d'un « follow up»;

(...)

5. Le Groupe de direction est chargé de transmettre avant le 1er juillet 1997 à la Commission nationale dento-mutualiste des propositions concernant la définition du contenu et l'utilisation d'un dossier dentaire

(...)";

Considérant que si les dispositions précitées prévoient "que les organisateurs de cours doivent être agréés", elles n'habilitent cependant pas le Groupe de direction "promotion de la qualité" à délivrer cet agrément ni, a fortiori, à ouvrir un recours à l'encontre d'un éventuel refus devant une commission d'appel; qu'en s'attribuant la compétence de délivrer cet agrément et en ouvrant ce recours par son règlement de fonctionnement du 24 juillet 1997, en déterminant les critères d'agrément des organisateurs d'activités de formation complémentaire dans le document intitulé "Accréditation des praticiens de l'art dentaire", puis en précisant les modes de fonctionnement de la Commission d'appel par son règlement du 9 avril 1998, le Groupe de direction a pris des décisions dépourvues de toute base légale; que la Commission nationale dento-mutualiste n'a pu couvrir ces irrégularités en approuvant, le 24 novembre 1997, le document "Accréditation des praticiens de l'art dentaire en 1998", et, le 16 février 1998, le règlement de fonctionnement du Groupe de direction; que, dès lors, la décision du 7 mai 1998 par laquelle le Groupe de direction a refusé au requérant la reconnaissance de son activité de formation complémentaire "Implantologie-Occlusodontologie et Paradontologie", et, partant, la décision attaquée, sont elles mêmes dépourvues de toute base légale;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen est fondé en l'une et l'autre de ses deux branches,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision de la Commission d'appel du 24 septembre 1998 qui déclare recevable mais non fondé l'appel introduit par le Docteur Robert STREEL à l'encontre de la décision prise le 7 mai 1998 par le Groupe de direction "Promotion de la qualité-Praticiens de l'art dentaire" refusant de reconnaître l'activité de formation complémentaire "Implantologie-Occlusodontologie et Paradontologie".

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le sept novembre deux mille un par :

MM.	ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
	HANSE,	Conseiller d'Etat,
	LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
	HARMEL,	Greffier.

Le Greffier, Le Président,

P. HARMEL. R. ANDERSEN.