

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 182.107 du 16 avril 2008

G./A.109.503/VI-16.106

En cause : **1. SCHUHMANN** Nicole,
 2. van der VLEUGEL Joseph,

ayant élu domicile chez
Me Philippe de BOURNONVILLE, avocat,
Lodomez, n° 7,
4970 Stavelot,

contre :

l'Etat belge, représenté par la Vice-Première Ministre
et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique,

ayant élu domicile chez
Mes Pierre LEGROS et Jérôme SOHIER, avocats,
avenue Emile De Mot, n° 19,
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

**l'association sans but lucratif ASSOCIATION
DES LICENCIES ORTHODONTISTES,**

ayant élu domicile chez
Me Philippe de BOURNONVILLE, avocat,
Lodomez, n° 7,
4970 Stavelot.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 août 2001 par Nicole SCHUHMANN et Joseph van der VLEUGEL qui demandent l'annulation de l'arrêté ministériel du 11 juin 2001 fixant les critères généraux d'agrément des dentistes spécialistes, publié au Moniteur belge le 5 juillet 2001;

Vu la requête introduite le 2 juillet 2002 par laquelle l'association sans but lucratif ASSOCIATION DES LICENCIES ORTHODONTISTES demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 10 juillet 2002 accueillant provisoirement cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

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

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

Vu l'ordonnance du 4 mars 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 9 avril 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me Philippe de BOURNONVILLE, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et intervenante et Me Isabelle de MARET, loco Mes Pierre LEGROS et Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, Auditeur au Conseil d'Etat;

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

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

1. Tel qu'en vigueur à la date de l'arrêté ministériel attaqué, l'arrêté royal n/ 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales comportait notamment les dispositions suivantes :

" Art. 3. Par dérogation au § 1^{er} de l'article 2, nul ne peut exercer l'art dentaire s'il n'est porteur du diplôme de licencié en science dentaire obtenu conformément à la législation sur la collation des grades académiques et le programme des examens universitaires ou s'il n'en est légalement dispensé et s'il ne réunit pas, en outre, les conditions imposées par l'article 7, § 1^{er} et § 2.

Constitue l'exercice illégal de l'art dentaire, l'accomplissement habituel par une personne ne réunissant pas l'ensemble des conditions requises par l'alinéa 1^{er} du présent article de toutes interventions ou manipulations pratiquées dans la bouche des patients et ayant pour but de préserver, guérir, redresser ou remplacer l'organe dentaire, en ce compris le tissu alvéolaire, notamment celles qui relèvent de la dentisterie opératoire, de l'orthodontie et de la prothèse bucco-dentaire.
Le Roi peut, conformément aux dispositions de l'article 46, préciser les actes visés à l'alinéa précédent.

(...)

Article 35ter. Le Roi établit la liste des titres professionnels particuliers et des qualifications professionnelles particulières pour les praticiens visés aux articles 2, (...).

Article 35quater. Nul ne peut porter un titre professionnel particulier ou se prévaloir d'une qualification professionnelle particulière qu'après avoir été agréé à cet effet par le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions.

(...)

Article 35sexies. L'agrération visée à l'article 35quater est accordée conformément à la procédure fixée par le Roi et pour autant qu'il soit satisfait aux critères d'agrération fixés par le Ministre ayant la Santé publique dans ses attributions, sur avis, lorsqu'ils existent, des Conseils auxquels cette compétence est attribuée."

2. L'arrêté ministériel du 28 mai 2001 a fixé les critères spéciaux d'agrément des praticiens de l'art dentaire, porteurs du titre professionnel particulier de dentiste, spécialiste en orthodontie, ainsi que des maîtres de stage et des services de stage en orthodontie.

3. Une loi du 10 août 2001 portant des mesures en matière de soins de santé a introduit dans l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967, précité, un article 3bis, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2001, libellé comme suit :

" Art. 3bis. Dès que les critères d'obtention des titres professionnels particuliers des praticiens de l'art dentaire, visés aux articles 35ter et 35sexies, entreront en vigueur, l'exercice indépendant et autonome de l'art dentaire sera réservé aux titulaires de ces titres professionnels particuliers ou aux praticiens de l'art dentaire qui sont également porteurs du diplôme légal de docteur en médecine, chirurgie et accouchements ou du grade académique de médecin, en tenant compte des dispositions relatives aux droits acquis."

4. Le 14 mars 2000, le conseil de l'Art dentaire a émis un avis sur les titres professionnels particuliers relatifs aux praticiens de l'art dentaire.

5. Le 14 juillet 2000, le Ministre de la Santé publique a saisi la section de législation du Conseil d'Etat d'une demande d'avis portant sur le projet appelé à devenir l'arrêté ministériel attaqué.

L'avis a été donné le 9 janvier 2001.

6. L'arrêté ministériel du 11 juin 2001, publié au Moniteur belge le 5 juillet 2001 et entré en vigueur le 1^{er} juin 2002, a fixé les critères généraux d'agrément des dentistes spécialistes.

Il s'agit de l'acte attaqué. Il contient notamment la disposition suivante :

" Art. 5. § 1^{er}. Afin de maintenir son agrément, le dentiste spécialiste agréé est tenu de pratiquer exclusivement sa spécialité, dans le but notamment de lui permettre d'acquérir une grande expérience, de maintenir et d'actualiser sa compétence dans le domaine au plus haut niveau.
La notion d'exclusivité est attachée à la personne et non au lieu.
Le dentiste spécialiste peut librement s'associer à tout autre praticien.
Les associations entre dentistes généralistes et dentistes spécialistes doivent garantir que les règles légales et déontologiques sont respectées.
(...)";

Considérant que les statuts de l'association sans but lucratif ASSOCIATION DES LICENCIES ORTHODONTISTES ont été publiés aux annexes du Moniteur belge le 16 mai 2002; qu'il s'avère dès lors, en application des articles 3 et 26 de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, qu'à la date de l'arrêté ministériel attaqué de même qu'à celle de l'introduction de la requête en annulation, cette association ne pouvait se prévaloir de la personnalité juridique vis-à-vis des tiers ni agir en cette qualité en vue de la défense des intérêts collectifs mentionnés dans l'article 4 de ses statuts; que la requête en intervention n'est pas recevable;

Considérant que les requérants prennent un moyen unique en ce que, sans prévoir de mesure transitoire, l'arrêté ministériel attaqué établit une discrimination entre praticiens qui justifient d'un même diplôme et répondent aux mêmes devoirs; qu'ils affirment que l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté ministériel attaqué s'applique aux titres particuliers de dentisterie visés à l'article 3 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, que l'article 4 de cet arrêté royal dispose que les praticiens mentionnés dans la "liste des praticiens autorisés à pratiquer l'art dentaire en application de l'article 51 de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 et qui ne sont pas titulaires du diplôme légal de licence en sciences dentaires" peuvent porter le titre de spécialiste en orthodontie,

qu'il est étonnant que l'arrêté ministériel attaqué n'inclue pas ces praticiens dans son champ d'application, qu'en 1967, le législateur avait introduit des dispositions transitoires dans le respect des droits acquis en faveur des praticiens qui exerçaient la dentisterie sans disposer du diplôme correspondant, et qu'en mettant hors jeu les orthodontistes non exclusifs, l'arrêté ministériel attaqué les place devant un choix équivalent à une discrimination; qu'ils soutiennent que l'arrêté ministériel attaqué viole les principes d'égalité et de non-discrimination inscrits dans la Constitution, ainsi que les directives 78/686 et 78/687 de l'Union européenne, alors que "le titre de dentiste spécialiste en orthodontie a été créé pour assurer la conformité de l'arsenal législatif belge avec lesdites directives, lesquelles traitent de formation et de droits acquis, et nullement d'exercice exclusif", et que, "de manière discriminatoire, l'arrêté ministériel attaqué applique un traitement différencié aux licenciés en science dentaire qui ne pratiquent pas l'orthodontie de manière exclusive, quelles que puissent être leur expérience et leur formation en n'instaurant même pas des dispositions transitoires respectueuses des droits acquis";

Considérant que la partie adverse répond que l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel attaqué correspond strictement au texte proposé par la section de législation du Conseil d'Etat, que l'obligation d'exercer l'orthodontie de manière exclusive pour pouvoir porter le titre de spécialiste répond aux souhaits des instances consultées avant l'adoption de l'arrêté ministériel attaqué, que le port d'un titre professionnel particulier constitue une garantie de qualité et que l'exercice exclusif de la spécialité permet d'acquérir un haut niveau de compétence, que cet exercice exclusif est accepté depuis de longues années par les médecins comme condition du maintien de l'agrément relatif aux titres professionnels particuliers, qu'il existe une différence objective entre les dentistes qui pratiquent l'orthodontie de façon non exclusive et les spécialistes en orthodontie qui satisfont à toutes les conditions, ont réussi les épreuves permettant de porter ce titre et exercent cette spécialité en exclusivité, et qu'à défaut de situations identiques en fait, une différence de traitement entre ces deux catégories de dentistes est donc objectivement justifiée et raisonnable; qu'elle soutient encore qu'en ce qui concerne les droits acquis, ceux-ci sont pris en compte non par l'arrêté ministériel attaqué mais par l'arrêté ministériel du 28 mai 2001 fixant les critères spéciaux d'agrément des praticiens de l'art dentaire, porteurs du titre particulier de dentiste spécialiste en orthodontie, ainsi que des maîtres de stage et des services de stage en orthodontie, ce qui a permis d'adapter les droits acquis et les dispositions transitoires en fonction des exigences de cette spécialité précise;

Considérant que les requérants répliquent que, dans son avis n° 30.455/3 du 9 janvier 2001, la section de législation du Conseil d'Etat a suggéré de remplacer le terme exclusivité par un autre, qu'à la suite de cette observation, le concept d'exclusivité a été justifié par la nécessité de l'expérience et de l'actualisation de la compétence, qui sont cependant accessibles dans l'exercice non exclusif, que l'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel attaqué conduit à une interdiction de pratiquer l'art dentaire sous toutes ses formes, que l'application cumulée de l'arrêté ministériel du 28 mai 2001 et de l'arrêté ministériel attaqué conduira à un système de soins dentaires à deux vitesses, que les besoins réels coïncident avec ceux existant actuellement, qu'il n'est donc pas souhaitable de limiter l'accès à la spécialité, que, si l'on s'en réfère à la situation de l'Allemagne, les praticiens de l'art dentaire qui pratiquent l'orthodontie à titre exclusif en Belgique ne sont pas en nombre suffisant pour répondre aux besoins des patients, que l'on ne peut s'attendre à ce que les universités assurent la formation des spécialistes nécessaires avant de nombreuses années, que le groupe de travail a fait ressortir que les spécialistes n'étaient pas, dans tous les pays membres, tenus par une réglementation les obligeant, de jure ou de facto, à exercer leur spécialité en exclusivité, qu'il a recommandé une procédure de transition, que les praticiens "non exclusifs" doivent pouvoir continuer l'exercice de la spécialité dans les mêmes conditions, moyennant une même formation et une même expérience, ce qu'empêche d'office l'application de l'arrêté ministériel attaqué et que, par comparaison, les spécialistes nez-gorge-oreille n'ont subi aucune restriction de leurs activités alors que leurs interventions sont, au plan anatomique et pathologique, plus "étendues" que celles des dentistes;

Considérant que, à s'en tenir aux termes introductifs de la requête, les requérants demandent l'annulation, dans sa totalité, de l'arrêté ministériel du 11 juin 2001 attaqué; qu'il ressort cependant de l'argumentation qu'ils développent à l'appui de leur moyen unique, dans la requête en annulation et le mémoire en réplique, qu'ils s'en prennent exclusivement à l'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel attaqué, en ce qu'il exige, à partir de son entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2002, qu'afin de maintenir son agrément, le dentiste spécialisé agréé pratique exclusivement sa spécialité, telle l'orthodontie; qu'ils soutiennent notamment que cette disposition, à laquelle ils adressent au passage maintes critiques d'inopportunité dont le Conseil d'Etat, saisi sur la base de l'article 14, § 1^{er} des lois coordonnées le 12 janvier 1973, ne peut connaître, est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution;

Considérant que c'est à juste titre que la partie adverse relève qu'il existe une différence objective entre les dentistes qui pratiquent l'orthodontie de façon non exclusive et les spécialistes en orthodontie qui satisfont à toutes les conditions, ont

réussi les épreuves qui permettent de porter ce titre et exercent cette spécialité en exclusivité, et qu'à défaut de situations identiques en fait, une différence de traitement entre ces deux catégories de dentistes est objectivement justifiée et raisonnable; que, pour le surplus, les requérants n'établissent pas en quoi le défaut de mesure transitoire contreviendrait aux dispositions invoquées dans le moyen; que c'est à tort qu'ils allèguent que l'article 3bis de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967, précité, tel qu'introduit par la loi du 10 août 2001 portant des mesures en matière de soins de santé, oblige à tenir compte des droits acquis, puisque cette disposition n'était pas en vigueur à la date de l'arrêté ministériel attaqué;

Considérant, toutefois, que, telle qu'elle avait été soumise pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat, la disposition appelée à devenir l'article 5 de l'arrêté attaqué était libellée comme suit :

" Le praticien de l'art dentaire, titulaire d'un titre professionnel particulier de spécialiste pourra être agréé comme spécialiste dans cette discipline et le rester à condition de se conformer aux critères suivants quant à son exercice professionnel :

§ 1^{er}. Exclusivité

1/. Le dentiste spécialiste est tenu de se consacrer exclusivement à la pratique de sa spécialité, dans le but notamment de lui permettre d'acquérir une grande expérience, de maintenir et d'actualiser sa compétence dans le domaine au plus haut niveau.

2/. La notion d'exclusivité est attachée à la personne et non au lieu.

3/. Le dentiste spécialiste peut librement s'associer à tout autre praticien. Les associations entre dentistes généralistes et dentistes spécialistes doivent garantir que les règles légales et déontologiques sont respectées. Un praticien spécialiste ne peut permettre à un dentiste généraliste d'exécuter des actes propres à sa spécialité dans sa pratique.

§ 2. Tenue du cabinet

1/.Le dentiste spécialiste est tenu de travailler dans un cabinet équipé selon les normes en vigueur et de tenir à jour les dossiers (de) ses patients.

2/.Le dentiste spécialiste devra se conformer à toutes réglementations ou dispositions légales ou administratives relatives à la tenue d'un cabinet dentaire. Il doit, en outre, respecter les éventuels critères spéciaux qui sont définis spécifiquement pour l'exercice de la spécialité concernée.

3/. Le dentiste spécialiste s'engage à assurer la continuité des soins dans la spécialité concernée en participant à un service de garde agréé et organisé spécifiquement pour la spécialité concernée.

§ 3. Le dentiste spécialiste doit suivre régulièrement une formation continue.";

Considérant que, dans son avis 30.455/3 du 9 janvier 2001, la section de législation du Conseil d'Etat a fait observer, à juste titre, que l'agrément en qualité de dentiste spécialiste ne pouvait avoir pour effet de priver le dentiste concerné du droit de pratiquer l'art dentaire sous toutes ses formes, "pareille restriction ne (pouvant) trouver un fondement légal dans l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales. En effet, la simple existence de titres professionnels particuliers ne restreint pas le droit des titulaires du diplôme de licencié en science dentaire de pratiquer l'art dentaire sous toutes ses formes";

Considérant qu'en imposant, par l'article 5, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, de l'arrêté ministériel attaqué, l'exercice exclusif de l'orthodontie aux dentistes qui souhaitent être agréés en qualité de spécialistes en orthodontie, la partie adverse a, sans fondement légal, restreint le champ d'activités des praticiens de l'art dentaire; que, dans la mesure où il est pris de ce défaut de fondement légal, le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par l'association sans but lucratif ASSOCIATION DES LICENCIES ORTHODONTISTES est rejetée.

Article 2.

Est annulé l'article 5, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, de l'arrêté ministériel du 11 juin 2001 fixant les critères généraux d'agrément des dentistes spécialistes.

Article 3.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 4.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 5.

Les dépens, liquidés à la somme de 472,06 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 347,06 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le seize avril deux mille huit par :

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM. LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} SCHMITZ,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. SCHMITZ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.