

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 182.108 du 16 avril 2008

G./A.109.558/VI-16.103

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 28 mai 2001 fixant 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, publié au Moniteur belge le 10 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. 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."

3. 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.

4. 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.

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; publié au Moniteur belge le 10 juillet 2001, il est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002.

Cet arrêté ministériel, qui constitue l'acte attaqué, prévoit, notamment, ce qui suit :

- " Art. 5. § 1^{er}. Les dentistes qui, au moment de l'entrée en vigueur du présent arrêté, sont habilités à pratiquer l'art dentaire en Belgique, peuvent introduire une demande pour l'obtention du titre professionnel particulier de dentiste spécialiste en orthodontie auprès de la commission d'agrément compétente. Cette demande comprend leur curriculum vitae mentionnant clairement leur formation, leur profil d'activité, tout autre élément de notoriété ainsi que les preuves qu'ils ont suivi régulièrement une formation continue.
- § 2. Peuvent entrer en ligne de compte pour l'agrément :
- 1^o les dentistes titulaires d'un titre universitaire de spécialiste en orthodontie délivré par une université belge, ou délivré par une université étrangère, reconnu en Belgique par les autorités compétentes;
- 2^o les dentistes qui pratiquent exclusivement la spécialité depuis au moins six ans;
- 3^o les dentistes qui pratiquent exclusivement la spécialité depuis moins de 6 ans et qui peuvent apporter la preuve que leur pratique est devenue exclusive avant la fin de la période transitoire qui se termine 3 années après l'entrée en vigueur du présent arrêté, et qui, selon la Commission d'agrément, ont acquis une compétence pouvant être assimilée aux critères de formation nécessaires pour l'obtention du titre professionnel particulier.
- § 3. Les praticiens qui, au moment de l'entrée en vigueur du présent arrêté, seraient engagés dans un cycle de formation universitaire en Belgique, pourront introduire auprès de la Commission d'agrément une demande afin d'obtenir la validation des périodes de stage déjà réalisées et afin de terminer la partie restante du stage.";

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 énoncent qu'en son premier alinéa (lire 1^o), l'article 5, § 2 de l'arrêté ministériel attaqué traite "des dentistes titulaires d'un titre universitaire de spécialiste en orthodontie délivré par une université belge", qu'il s'agit

en réalité de dentistes porteurs d'un titre officiel, mais non défini, qui n'était, au surplus, ni contrôlé ni réglementé avant l'arrêté querellé, que la disposition précitée n'indique pas si les praticiens visés ont l'obligation d'exercer cette spécialisation à titre exclusif, que, durant leurs études, ces praticiens n'ont pas été tenus, jusqu'à présent, de pratiquer exclusivement l'orthodontie, qu'en son deuxième alinéa (lire 2°), la même disposition de l'arrêté ministériel attaqué vise une spécialité qui n'existe pas encore, que les dentistes concernés pratiquent l'orthodontie comme tout dentiste peut le faire avec la seule particularité qu'ils la pratiquent exclusivement, qu'il s'agit d'un choix délibéré, qu'il est étonnant que ni la preuve de l'exclusivité de la pratique ni celle d'une compétence assimilable aux critères de formation nécessaires ne doit être rapportée, que les futurs spécialistes figureront majoritairement dans cette deuxième catégorie, en sorte que "le prescrit légal le plus laconique quant aux conditions d'obtention de la spécialisation concerne manifestement le contingent le plus important des spécialistes", qu'il est fait état, au troisième alinéa (lire 3°) de la même disposition, de la pratique d'une spécialité depuis moins de six ans avant la fin d'une période transitoire de trois ans, et qu'il suffirait donc d'une pratique exclusive d'un jour pour satisfaire au critère légal, ce qui démontre que la condition d'exclusivité n'a pas de valeur en soi alors que son application conduit à une discrimination;

Considérant que les requérants prennent un moyen unique de la violation des "principes constitutionnels de l'égalité de traitement et de non-discrimination" ainsi que de la violation des "directives européennes 78/686 et 78/687 de l'Union Européenne"; qu'ils soutiennent que l'arrêté ministériel attaqué aboutit à "une aberration", en ce qu'il ne mentionne aucunement les dentistes qui ne pratiquent pas exclusivement l'orthodontie alors que ceux-ci peuvent se réclamer d'une évidente capacité, qu'ils répondent aux exigences de formation imposées pour l'obtention du titre professionnel particulier, que l'arrêté ministériel attaqué crée ainsi une inégalité flagrante de traitement, que les praticiens visés doivent abandonner définitivement une partie substantielle de leurs activités avant de pouvoir demander l'agrément, qu'en cas de refus, l'abandon de "l'activité non orthodontique" aboutit à la perte de l'ensemble de l'activité dentaire, 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, cet Arrêté concrétise un traitement différencié des licenciés en science dentaire qui ne pratiquent pas l'orthodontie de manière exclusive, quelles que puissent être leur expérience et leur formation";

Considérant que la partie adverse répond que le titre de spécialiste en orthodontie ne peut pas être considéré comme inexistant, qu'il doit être apprécié notamment au regard des titres équivalents délivrés par les universités étrangères, que l'arrêté ministériel attaqué "s'inscrit dans le cadre de l'arrêté ministériel du 11 juin 2001 fixant les critères généraux d'agrément des dentistes spécialistes, publié au Moniteur belge 5 jours auparavant", qu'en soutenant qu'une pratique exclusive d'un jour permettrait de satisfaire au critère visé au 3° de l'article 5, § 2 de l'arrêté ministériel attaqué, les requérants font une lecture incomplète de cette disposition, qu'en effet, la commission d'agrément doit admettre que ces dentistes ont acquis une compétence pouvant être assimilée au critère de formation nécessaire à l'obtention du titre professionnel particulier, que l'article 5, § 2 dispose que les trois critères qu'il énumère "peuvent" être pris en considération pour la délivrance de l'agrément, et que, dès lors, aucune inégalité de traitement ne peut être décelée dans l'acte attaqué du simple fait qu'il ne vise pas expressément les dentistes qui ne pratiquent pas exclusivement l'orthodontie parmi les critères qui peuvent entrer en ligne de compte pour l'agrément; qu'elle affirme que l'exercice exclusif de l'orthodontie a été souhaité par les instances consultées avant l'adoption de l'acte attaqué, que le groupe de travail "cadre général" a considéré que, "pour des raisons déontologiques et de gestion économique de la santé, la dentisterie spécialisée doit s'exercer en exclusivité", que, dans ce contexte, existe une différence objective entre les dentistes qui pratiquent l'orthodontie de façon non exclusive et les praticiens qui, soit sont titulaires d'un titre universitaire de spécialiste en orthodontie délivré par une université belge ou par une université étrangère, soit pratiquent exclusivement cette spécialité depuis au moins 6 ans, soit pratiquent exclusivement la spécialité depuis moins de 6 ans mais sont reconnus par la commission d'agrément comme ayant acquis une compétence pouvant être assimilée au critère de formation nécessaire, qu'ainsi, il existe une différence objective entre les dentistes qui satisfont à l'un des trois critères de l'article 5, § 2 de l'arrêté ministériel attaqué et ceux qui ne pratiquent l'orthodontie que de façon non exclusive, l'expérience pratique de ces derniers ne pouvant être assimilée aux formations académiques et pratiques des premiers et qu'ainsi, à défaut de situations identiques en fait, une différence de traitement entre ces deux catégories de dentistes est objectivement justifiée et raisonnable en droit;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, les requérants affirment que la qualification de spécialiste en orthodontie est mentionnée dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 établissant la liste des titres professionnels particuliers réservés aux praticiens de l'art médical, en ce compris l'art dentaire, mais sans critère d'attribution, qu'aux dates de publication de l'arrêté ministériel attaqué et de celui du 11 juin 2001

fixant les critères généraux d'agrément des dentistes spécialistes, seul existe en Belgique en la matière un diplôme ou certificat délivré par "l'UCL, l'ULB, l'ULG, la KUL, la UG et la VUB" depuis au maximum 7 ou 8 ans, dont seuls les plus jeunes ont pu bénéficier, soit plus ou moins 140 praticiens, que quelque 280 praticiens ont décidé de limiter leurs activités à l'orthodontie sans préciser la durée réelle, à temps partiel ou à temps plein, de cette activité, que d'autres, au moins 200 à 300 sur les 2.500 qui pratiquent l'orthodontie, peuvent se consacrer plus particulièrement à une branche de la discipline dentaire, en l'occurrence l'orthodontie, que si la spécialité existe pour les uns ("exclusifs") elle existe aussi pour les autres ("non exclusifs") et que, dans cette hypothèse, chaque catégorie de prestataire doit pouvoir accéder à cette spécialité en application des mêmes critères objectifs, que, s'il est acquis qu'une pratique exclusive d'un jour n'est pas de nature à justifier la compétence requise légalement, il est évident qu'une pratique exclusive d'un jour, le dernier "avant la fin de la période transitoire qui se termine trois années après l'entrée en vigueur (de l')arrêté" suffit, à la condition "d'apporter la preuve que la pratique est devenue exclusive", que les dentistes qui pratiquent exclusivement ou non la spécialité depuis au moins 6 ans sont tous susceptibles de présenter la même formation, le même profil d'activités, les mêmes éléments de notoriété et les mêmes preuves quant au suivi régulier d'une formation, qu'il s'agit en effet de praticiens placés actuellement sur pied d'égalité, disposant du même diplôme et pouvant justifier des mêmes cours post-universitaires de formation continue, que la discrimination est établie puisque, en raison du choix d'une pratique non exclusive, les praticiens ne pourront pas se présenter devant la commission d'agrément alors qu'ils ont parfois investi davantage en formation et matériel spécialisé que certains spécialistes pratiquant exclusivement l'orthodontie, que ceux-ci peuvent seuls accéder au titre professionnel particulier, lequel sera non seulement valorisant par lui-même mais donnera droit à un accès privilégié à la sécurité sociale, qu'aucune raison d'ordre déontologique ne peut justifier la thèse de la partie adverse, que la préoccupation louable d'économies se réalisera aux dépens des praticiens non exclusifs et de leurs patients, via les remboursements de sécurité sociale, en favorisant les "exclusifs", peu nombreux, par rapport aux "non exclusifs" (plus nombreux) et en justifiant cette situation par une plus grande compétence des uns par rapport aux autres; qu'ils concluent que la reconnaissance de la spécialité est justifiée mais qu'il convient de respecter les droits de chaque praticien en permettant à tous les intéressés de présenter devant la commission d'agrément un dossier expliquant les raisons pour lesquelles ils estiment pouvoir bénéficier soit du titre, soit "des privilèges attachés à ce titre", que, pendant la période transitoire, seuls ceux qui exercent la spécialité à titre exclusif peuvent porter le titre, mais chaque catégorie doit disposer des mêmes droits

et des mêmes devoirs, et qu'enfin en période définitive, seuls ceux qui exercent la spécialité à titre exclusif pourront bénéficier du titre et des droits correspondants;

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 28 mai 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, § 2 de l'arrêté ministériel attaqué, en ce qu'il détermine, à partir de son entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2002, les conditions dans lesquelles les dentistes qui sont habilités à exercer l'art dentaire en Belgique peuvent introduire une demande pour l'obtention du titre professionnel particulier de dentiste spécialiste en orthodontie auprès de la commission d'agrément compétente; qu'ils soutiennent que cette disposition est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution ainsi qu'aux "directives européennes 78/686 et 78/687 de l'Union Européenne";

Considérant que c'est à juste titre que la partie adverse soutient qu'il existe une différence objective entre les dentistes qui satisfont à l'un des trois critères de l'article 5, § 2 de l'arrêté ministériel attaqué et ceux qui ne pratiquent l'orthodontie que de façon non exclusive, l'expérience pratique de ces derniers ne pouvant être assimilée aux formations académiques et pratiques des premiers; que la différence de traitement critiquée n'apparaît nullement déraisonnable; que, pour le surplus, les requérants n'établissent aucunement, faute de tout développement spécifique à cet égard, en quoi les dispositions de l'arrêté ministériel attaqué contreviendraient aux directives qu'ils invoquent; que le moyen unique n'est pas fondé;

Considérant, d'office, que, dans son avis 30.455/3 du 9 janvier 2001, relatif au projet appelé à devenir l'arrêté ministériel du 11 juin 2001 fixant les critères généraux d'agrément des dentistes spécialistes, la section de législation du Conseil d'Etat a fait observer, à juste titre, que l'agrément en cette qualité 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, § 2, 2° et 3° 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 de façon indirecte, mais certaine, le champ d'activités des praticiens de l'art dentaire; que ce défaut de fondement légal des dispositions précitées doit être soulevé d'office; qu'il conduit à l'annulation de celles-ci,

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, § 2, 2^o et 3^o, de l'arrêté ministériel du 28 mai 2001 fixant 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.

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.