

**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**A R R Ê T**

n° 225.818 du 13 décembre 2013

204.965/XV-2023

En cause : **KROFF** Philippe,  
ayant élu domicile chez  
Mes J. BOURTEMBOURG  
et Fr. BELLEFLAMME, avocats,  
rue de Suisse 24  
1060 Bruxelles,

contre :

**l'Etat belge**, représenté par  
le ministre de la Santé publique,  
ayant élu domicile chez  
Me E. JACUBOWITZ, avocat,  
avenue Tedesco 7  
1160 Bruxelles.

---

**LE CONSEIL D'ETAT, XV<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 24 mai 2012 par Philippe Kroff, en ce qu'elle tend à l'annulation de «la décision du Directeur général Soins de santé primaires et gestion de crises Monsieur Michel Van Hoegaerden contenue dans son courrier du 20 mars 2012 concluant notamment à l'irrecevabilité de la demande d'agrément du requérant comme maître de stage et lieu de stage pour dentiste généraliste»;

Vu l'arrêt n° 220.573 du 12 septembre 2012 rejetant la demande de suspension de l'exécution du même acte;

Vu la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. D. DELVAX, auditeur au Conseil d'Etat;

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

Vu l'ordonnance du 15 octobre 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 novembre 2013 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Fr. BELLEFLAMME, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Ph. SCHAFFNER *loco* Me E. JACUBOWITZ, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. D. DELVAX, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

Le 8 juillet 1975, le requérant obtient le diplôme de licencié en sciences dentaires de l'Université catholique de Louvain. Le 15 juillet, il fait provisoirement viser par la Commission médicale provinciale du Brabant l'attestation de réussite de la dernière année de la licence en sciences dentaires délivrée le 8 juillet 1975 par le recteur de cette même université. Il entame alors sa carrière de dentiste. Le 29 août, l'INAMI lui communique le numéro d'immatriculation qui lui a été attribué pour la pratique de l'art dentaire.

Son diplôme est entériné par la Commission spéciale d'entérinement le 17 février 1976. Il omet de faire viser ce diplôme par la Commission médicale provinciale.

Par un courrier du 9 juillet 2007, l'INAMI l'informe qu'en raison de l'entrée en vigueur de l'article 3*bis* de l'arrêté royal n° 78 au 1<sup>er</sup> mai 2007, il accordera désormais, «sur base des données du SPF Santé publique, des numéros INAMI spécifiques en fonction du titre professionnel particulier acquis par le prestataire», que les porteurs du titre professionnel particulier de dentiste généraliste garderont leur numéro antérieur, que son titre professionnel sera dorénavant mentionné dans les fichiers INAMI comme «dentiste généraliste» et que son numéro d'identification restera inchangé.

Le 25 août 2011, les services de la partie adverse enregistrent la demande que le requérant introduit en vue de son agrément comme maître de stage et de l'agrément de son cabinet comme lieu de stage pour les candidats dentistes généralistes.

Le 17 octobre, les services de la partie adverse informent le requérant que le groupe de travail «maître de stage» du Conseil de l'art dentaire, qui a étudié sa demande d'agrément, a constaté deux problèmes majeurs, aucune trace d'un visa définitif ou d'un agrément l'autorisant à porter le titre professionnel particulier de dentiste généraliste n'ayant pu être retrouvée.

Le requérant est informé que son dossier est donc mis en suspens étant donné que l'administration doit avoir la preuve qu'il a bien obtenu l'agrément en dentisterie et que deux autres documents (preuves de l'accréditation et de la participation à un service de garde) sont requis afin de pouvoir se prononcer sur la demande dès que le problème de titre sera résolu.

Le 3 novembre, le requérant adresse la preuve de son accréditation pour l'année 2010 ainsi que la preuve de sa participation à un service de garde. Il indique que le problème relatif à son titre découle peut-être du fait qu'il a changé de nom depuis la délivrance de son diplôme.

Le 29 novembre, les services de la partie adverse demandent au requérant de prouver qu'il a bien été agréé pour les cinq dernières années.

Le 20 mars 2012, le Directeur général Soins de santé primaires et Gestion de crises informe le requérant que sa demande d'agrément en tant que maître de stage est irrecevable.

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est rédigée comme suit :

« Comme cela vous a été notifié dans un premier courrier du 17 octobre 2011, votre dossier présente plusieurs problèmes juridiques majeurs.

En effet, considérant que vous n'avez jamais transformé le Visa provisoire de votre diplôme en sciences dentaires en Visa définitif, celui-ci a expiré six mois après avoir été délivré.

Or et si l'on se réfère à l'article 7 de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé, l'exercice de l'art médical, en ce compris l'art dentaire, n'est autorisé qu'à la condition préalable d'avoir fait viser le titre concerné par la commission médicale compétente.

**Extrait de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967**

*Art. 7. § 1<sup>er</sup>. Les praticiens visés (aux articles 2, § 1<sup>er</sup>, 3, 4, 21bis et 21noviesdecies) ne peuvent exercer leur art que s'ils ont préalablement fait viser leur titre 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 la profession.*

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

*§ 2. (À 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.)*

Par voie de conséquence, vous n'êtes, et ce depuis l'expiration de votre Visa provisoire, plus autorisé à pratiquer l'art dentaire en Belgique.

Ces informations sont communiquées simultanément à l'INAMI.

Cette situation administrative explique pourquoi vous n'avez pas pu bénéficier des dispositions transitoires prévues par l'arrêté ministériel du 29 mars 2002 fixant les critères d'agrément des praticiens de l'art dentaire porteurs du titre professionnel particulier de dentiste généraliste.

**Extrait de l'arrêté ministériel du 29 mars 2002**

CHAPITRE V. - Dispositions transitoires.

Art. 7. § 1<sup>er</sup>. *Les dentistes qui, au moment de l'entrée en vigueur du présent arrêté, sont habilités à pratiquer l'art dentaire en Belgique, obtiennent le titre professionnel particulier de dentiste généraliste.*

En tout état de cause, vous ne disposez donc actuellement ni du Visa de votre diplôme en sciences dentaires, ni du titre professionnel particulier de dentiste généraliste.

Sur base d'une copie de votre diplôme ainsi que d'une copie de votre carte d'identité recto/verso, nos services pourront vous délivrer le Visa définitif de votre diplôme. En revanche, aucune base légale – sauf si vous êtes en mesure de prouver que vous avez obtenu le Visa définitif de votre diplôme de licencié en sciences dentaires au maximum à la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel précité – ne permettra, à l'obtention de votre Visa définitif, de vous délivrer le titre professionnel particulier de dentiste généraliste de manière automatique.

Vu l'article 33 de l'arrêté royal du 10 novembre 1996 fixant les modalités de l'agrément des praticiens de l'art dentaire titulaires d'un titre professionnel particulier ainsi que les éléments précités dans ce courrier et considérant que votre demande ne contient pas les documents qui prouvent que vous satisfaites aux critères d'agrément, votre demande d'agrément comme maître de stage et lieu de stage pour dentiste généraliste est irrecevable.

Je vous invite à prendre contact avec mes services pour toute information complémentaire relative à votre situation particulière. [...]».

Le même jour, ce fonctionnaire informe l'INAMI que le requérant ne dispose ni du visa de son diplôme de licencié en sciences dentaires ni du titre professionnel particulier de dentiste généraliste.

Le 3 avril, le conseil du requérant adresse au Directeur général Soins de santé primaires et Gestion de crises un courrier dans lequel il produit certains documents, expose le contexte dans lequel son client exerce sa profession, émet l'avis que la partie adverse ne peut retirer «la délivrance, par le Service des Soins de santé de l'INAMI, du titre professionnel de "dentiste généraliste", survenue le 9 juillet 2007» et invite la partie adverse à revoir sa position. Aucune suite n'est réservée à ce courrier.

Le même jour, le requérant introduit une demande d'agrément en qualité de dentiste généraliste. La partie adverse indique à l'audience qu'elle tient cette demande en suspens jusqu'au prononcé du présent arrêt;

Considérant, quant à la recevabilité, que l'acte attaqué refuse au requérant l'agrément en qualité de maître de stage comme dentiste généraliste, au motif que sa demande est irrecevable car lui-même n'est pas agréé en tant que dentiste généraliste et n'est plus autorisé à exercer l'art dentaire en Belgique; que, si ce motif est établi, le requérant n'a aucun intérêt à l'annulation de l'acte attaqué puisqu'il ne satisfait pas à l'une des conditions requises pour obtenir l'agrément demandé; que la légalité de ce motif est critiquée dans les trois premiers moyens de la requête; que la recevabilité du recours est donc liée au fond;

Considérant que l'article 3 de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé était libellé comme suit au moment où le requérant a obtenu son diplôme et entamé sa carrière professionnelle :

« Par dérogation au § 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> ou § 2.  
[...];

que son article 7 énonçait que :

« § 1<sup>er</sup>. Les praticiens visés aux articles 2, 3 et 4 ne peuvent exercer leur art que s'ils ont préalablement fait viser leur titre 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 la profession.

§ 2. À la demande de l'intéressé, la commission peut viser le document par lequel l'autorité académique ou le Jury central atteste que l'impétrant a réussi l'examen final donnant droit au diplôme légal.

Les effets de ce visa cessent à l'expiration du mois qui suit celui de l'entérinement du diplôme et au plus tard à l'expiration du sixième mois suivant celui de la délivrance du visa.»;

Considérant que l'article 4, § 2, de la loi du 6 avril 1995 modifiant 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 vue de la réglementation de l'exercice de la kinésithérapie, entrée en vigueur le 26 juin 1995, a modifié cette disposition comme suit :

« § 2. L'article 7, § 2, du même arrêté royal est remplacé par ce qui suit :

"§ 2. À 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." »;

que les travaux préparatoires de cette loi ne donnent aucune indication sur les raisons pour lesquelles le législateur a supprimé la portée provisoire du visa en question;

Considérant que l'article 3 de la loi du 24 novembre 2004 portant des mesures en matière de soins de santé a remplacé l'article 7 de l'arrêté royal n° 78 par la disposition suivante, entrée en vigueur, pour les dentistes, le 19 juin 2009 :

« 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.»;

qu'il ressort de l'exposé des motifs et du commentaire des articles que le législateur a voulu faciliter l'octroi du visa en organisant la transmission électronique des diplômes par les universités et écoles, et que la section de législation du Conseil d'État a indiqué que l'administration pourrait se contenter de prendre acte de cette communication;

Considérant que par ailleurs, en application de l'article 35*sexies* de l'arrêté royal n° 78 précité, l'arrêté royal du 10 novembre 1996 fixe les modalités de l'agrément des praticiens de l'art dentaire titulaires d'un titre professionnel particulier, et règle en son chapitre IV l'agrément des maîtres de stage; que l'arrêté ministériel du 29 mars 2002 fixant les critères d'agrément des praticiens de l'art dentaire, porteurs du titre professionnel particulier de dentiste généraliste, prévoit des conditions pour l'obtention de ce titre, notamment l'accomplissement d'un stage, et comporte en son article 7 une disposition transitoire prévoyant que :

« Les dentistes qui, au moment de l'entrée en vigueur du présent arrêté, sont habilités à pratiquer l'art dentaire en Belgique, obtiennent le titre professionnel particulier de dentiste généraliste.»;

Considérant que le requérant prend un moyen, le troisième de la requête, de la violation de l'article 7, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967, de l'erreur ou de l'incohérence dans les motifs, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe général de proportionnalité et de l'excès de pouvoir; qu'il indique que, dans l'acte attaqué, la partie adverse lui reproche de ne pas avoir transformé son visa provisoire en visa définitif, et en conclut qu'il n'est plus autorisé à pratiquer l'art dentaire en

Belgique, qu'il ne dispose pas du titre de dentiste généraliste et que sa demande d'agrément en qualité de maître de stage est irrecevable, alors que, depuis sa modification par la loi du 6 avril 1995, l'article 7, § 2, de l'arrêté royal n° 78 n'attache plus seulement un effet provisoire au visa, par la Commission médicale, du document par lequel l'autorité académique atteste qu'il a réussi son examen final et ne prévoit plus la formalité de l'entérinement du diplôme; que selon lui, conformément au principe d'application immédiate de la règle de droit aux effets futurs des situations passées, il faut admettre que le visa provisoire qu'il a obtenu en son temps est suffisant, de sorte qu'il est en ordre depuis l'entrée en vigueur de la loi du 6 avril 1995, soit le 26 juin 1995, et qu'il exerce l'art dentaire de manière parfaitement régulière depuis cette date; qu'il ajoute qu'il serait totalement disproportionné de considérer au bout de 35 ans qu'il n'a pas exercé l'art dentaire de manière régulière en raison de la méconnaissance d'une pure formalité qui a été supprimée entre-temps;

Considérant que la partie adverse répond que le requérant se méprend sur la portée de la modification apportée à l'article 7 de l'arrêté royal n° 78 par la loi du 6 avril 1995; qu'elle explique que cette modification a notamment eu pour effet de faire disparaître le visa provisoire prévu à l'alinéa 2 du paragraphe 2 de cette disposition, mais que les praticiens de l'art dentaire restent néanmoins soumis, pour pouvoir exercer leur art, à la formalité prévue par le paragraphe premier, consistant à faire viser leur diplôme par la commission médicale compétente; que, selon elle, à défaut de respecter cette formalité, ils ne sont pas habilités à pratiquer l'art dentaire, tel étant le cas du requérant; qu'elle soutient donc que ce dernier ne peut prétendre avoir respecté toutes les formalités requises depuis le 26 juin 1995 et que l'acte attaqué ne viole pas les dispositions visées au moyen et n'emporte pas d'effet disproportionné;

que, dans son dernier mémoire, elle se réfère à l'avis rendu par l'auditeur à propos de la demande de suspension et expose que la modification légale intervenue en 1995 n'a pu faire recouvrer au requérant une habilitation dont il avait cessé de disposer de par l'expiration du visa provisoire apposé sur son attestation de réussite; qu'elle estime que le texte de l'article 7 de l'arrêté royal n° 78 est clair et que la loi du 6 avril 1995 ne le modifie pas en tant qu'il exige des praticiens de l'art dentaire qu'ils se soumettent à la formalité consistant à faire préalablement viser leur titre, autrement dit leur diplôme, par la commission médicale compétente; qu'elle invoque l'article 3 du même arrêté royal n° 78 dans sa rédaction actuelle, c'est-à-dire celle en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué, qui renvoie aux conditions imposées par l'article 7; qu'elle conteste que la version antérieure de ce même texte puisse avoir considéré le visa provisoire et le visa définitif comme des exigences alternatives de sorte qu'il aurait pu être satisfait à une seule des deux; qu'elle maintient que le praticien qui a entamé sa carrière par le recours à l'apposition d'un visa provisoire est tenu, après l'entérinement de son diplôme, de faire viser celui-ci

par la commission médicale; qu'elle estime qu'il serait absurde de considérer que le requérant aurait exercé illégalement l'art dentaire du 16 janvier 1976 au 25 juin 1995, pour retrouver ensuite l'habilitation à exercer cet art, et la perdre à nouveau par l'effet de modifications subséquentes exigeant le visa du diplôme;

Considérant qu'après l'entérinement de son diplôme de licencié en sciences dentaires, le 17 février 1976, le requérant a omis de le faire viser par la commission médicale compétente, conformément à l'article 7 de l'arrêté royal n° 78 précité, et qu'il a continué à exercer l'art dentaire dans des conditions illégales, sur la base du visa provisoire de son attestation de réussite, dont la durée maximale avait expiré le 15 janvier 1976; que la modification apportée par la loi du 6 avril 1995, supprimant le caractère provisoire du visa apposé sur l'attestation de réussite, ne pouvait faire revivre les effets d'un visa dont la validité était venue à expiration en 1976; que, cependant, ni la partie adverse ni aucune autre autorité ne s'est avisée de cette situation pendant plus de 35 ans; que l'INAMI a toujours remboursé les prestations du requérant et lui a indiqué dans son courrier du 9 juillet 2007 que, «sur base des données du SPF Santé publique», il le considérait comme dentiste généraliste;

Considérant qu'il n'est pas contesté que le requérant remplissait les conditions de fond requises pour continuer à exercer l'art dentaire en 1976 après avoir entamé sa carrière sous le régime du visa, alors provisoire, de son attestation de réussite; que la partie adverse n'invoque aucun motif qui aurait pu justifier que la commission médicale compétente refuse de viser son diplôme; que la condition à laquelle le requérant ne satisfait pas, soit l'apposition du visa définitif de la commission médicale sur son diplôme entériné, est une formalité de nature récognitive qui n'impliquait pas de pouvoir d'appréciation; qu'en raison de ce caractère récognitif, l'irrégularité entachant la carrière du requérant pourrait être régularisée avec un effet rétroactif, permettant de considérer qu'il était habilité à exercer l'art dentaire au sens de l'article 7 de l'arrêté ministériel du 29 mars 2002 précité, et qu'il est donc devenu titulaire du titre professionnel particulier de dentiste généraliste en vertu de cette disposition;

Considérant que l'acte attaqué est motivé notamment par les considérations suivantes :

« En tout état de cause, vous ne disposez donc actuellement ni du Visa de votre diplôme en sciences dentaires, ni du titre professionnel particulier de dentiste généraliste.

Sur base d'une copie de votre diplôme ainsi que d'une copie de votre carte d'identité recto/verso, nos services pourront vous délivrer le Visa définitif de votre diplôme. En revanche, aucune base légale (...) ne

permettra, à l'obtention de votre Visa définitif, de vous délivrer le titre professionnel particulier de dentiste généraliste de manière automatique.»;

que le premier motif ainsi exprimé, soit l'absence de visa définitif et de titre professionnel particulier, est exact; qu'en revanche, l'affirmation selon laquelle «aucune base légale (...) ne permettra, à l'obtention de votre Visa définitif, de vous délivrer le titre professionnel particulier de dentiste généraliste de manière automatique» est erronée; que cette affirmation a déterminé l'auteur de l'acte, soit le Directeur général Soins de santé primaires et Gestion de crises du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, à rejeter la demande comme irrecevable plutôt que d'en poursuivre l'instruction afin de la soumettre au ministre compétent; qu'un motif déterminant de l'acte attaqué n'est pas légalement admissible; que le moyen est, dans cette mesure, fondé,

## **D E C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Est annulée la décision du Directeur général Soins de santé primaires et Gestion de crises du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, contenue dans son courrier du 20 mars 2012 concluant à l'irrecevabilité de la demande d'agrément de Philippe Kroff comme maître de stage et lieu de stage pour dentiste généraliste.

### **Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV<sup>e</sup> chambre, le treize décembre deux mille treize par :

|     |             |                       |
|-----|-------------|-----------------------|
| M.  | M. LEROY,   | président de chambre, |
| Mme | C. DEBROUX, | conseiller d'Etat,    |
| Mme | D. DÉOM,    | conseiller d'Etat,    |
| M.  | R. GHODS,   | greffier assumé.      |

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY