

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 231.986 du 23 juillet 2015

G./A.212.090/VI-20.168

En cause : **l'association sans but lucratif COLLEGE
D'OMNIPRATIQUE DENTAIRE,**

ayant élu domicile chez
Me David FESLER, avocat,
rue de France, n° 8,
6000 Charleroi,

contre :

l'Institut national d'Assurances Maladie-Invalidité,
en abrégé INAMI,

ayant élu domicile chez
Mes Pierre SLEGGERS et Céline POUPPEZ, avocat,
place Flagey, n° 18,
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 2 avril 2014, l'association sans but lucratif COLLEGE D'OMNIPRATIQUE DENTAIRE demande l'annulation de la "décision prise le 4 février 2014 par le Groupe de direction «Promotion de la qualité - Praticiens de l'Art dentaire» de l'Institut National d'Assurances Maladie et Invalidité, [...] au terme de laquelle il est décidé que l'activité de formation «Objectif patient satisfait» ne rentre pas en considération dans le système de l'accréditation des praticiens de l'art dentaire".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Un arrêt n° 227.992 rejette la demande de suspension introduite à l'encontre du même acte attaqué et réserve les dépens.

Par un courrier du 30 juillet 2014 la partie requérante a sollicité la poursuite de la procédure.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

Le dossier administratif a été déposé.

M. l'Auditeur au Conseil d'Etat, Denis DELVAX, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties. Elles ont déposé des derniers mémoires.

Une ordonnance du 7 mai 2015, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 3 juin 2015.

M^{me} le Président de chambre, Odile DAURMONT, a exposé son rapport.

Me David FESLER, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Céline POUPPEZ, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. l'Auditeur, Denis DELVAX, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

III. 1. Aux termes de l'article 3 de ses statuts, la requérante "a pour but :

- de grouper ses membres effectifs et membres adhérents dans un ensemble visant la qualité de la médecine dentaire, tant sur le plan de la santé publique que sur celui des conditions d'exercice professionnel
- de rechercher et provoquer par tout moyen l'adoption, par les praticiens de l'art dentaire, par d'autres intervenants, par le public, et par les autorités compétentes en agissant comme représentante de la Profession dentaire, des mesures qu'elle juge utiles à la santé dentaire, à la qualité de la médecine dentaire et aux conditions d'exercice professionnel des dentistes
- d'encourager et promouvoir la santé bucco-dentaire, la qualité de la médecine dentaire et l'expertise des praticiens de l'art dentaire et d'autres intervenants, en participant par tout moyen à la diffusion des connaissances et des techniques en odonto-stomatologie et dans d'autres domaines connexes

- d'étudier et réaliser tout ce qui peut être utile à ses membres effectifs et membres adhérents, et d'assurer au besoin la défense de ceux-ci devant toute instance judiciaire ou autre

En général, l'association peut prendre toutes les initiatives, accomplir tous les actes juridiques, créer et gérer tout service ou toute institution, qui contribuent à la réalisation de son but".

Elle est agréée en tant qu'organisatrice dans le cadre de la formation continue des dentistes.

III. 2. Le 3 janvier 2014, elle introduit une demande de reconnaissance d'une activité de formation complémentaire intitulée "Objectif patient satisfait" dans le cadre de l'accréditation des praticiens de l'art dentaire, qu'elle classe dans le sous-domaine "Aspects éthiques, socio-économiques et organisationnels de la profession" selon la classification opérée par le Règlement de l'accréditation.

Le formulaire mentionne, dans le *curriculum* de l'orateur, qu'il dispose des titres suivants : Maîtrise en Administration des Affaires (MBA, UQAM), DESS en Conseil en Management, Bachelor en Administration des Affaires (concentration marketing), Executive MBA (Université Paris Dauphine) ; Cofondateur de l'Institut de Leadership en gestion, Chargé de cours à l'Université de Montréal et Président d'Almanto (entreprise de consultation et de formation spécialisée dans l'attraction et la fidélisation).

Le contenu de cette formation est présenté comme suit :

" Cette formation originale et dynamique suggérera aux participants des méthodes leur permettant de développer davantage leur clientèle, et de la transformer en une véritable ambassadrice du cabinet dentaire. En plus des meilleurs moyens pour accueillir leurs patients, personnaliser leurs services et augmenter la satisfaction de leur clientèle, cette formation proposera aux participants des outils afin de mettre en valeur leurs services professionnels. Cette formation a été conçue spécifiquement pour les dentistes et comprend des exemples les touchant directement. En fin de formation, les participants pourront :

- Se faire apprécier de leurs patients lors de chaque rendez-vous
- Personnaliser les services offerts au sein de leur cabinet dentaire
- Transformer les patients fidèles en ambassadeurs du cabinet par le bouche-à-oreille
- Mettre en valeur leurs services professionnels, dans le respect de la législation".

Enfin, le planning de la formation est le suivant :

" 9h-10h30 : les meilleures techniques pour accueillir et accompagner les nouveaux patients

11h-12h30 : Stratégies pour améliorer la satisfaction de nos patients et les fidéliser
13h30-15h : la mise en valeur de nos services
15h30-17h : L'utilisation adéquate d'Internet et des médias sociaux".

III. 3. Le 14 janvier 2014, la Commission d'évaluation examine la demande de la requérante et propose de la soumettre au Groupe de direction au motif qu'elle aurait peut-être pour objet du "Push marketing".

III. 4. Le 4 février 2014, le Groupe de direction de l'accréditation examine la demande de la requérante.

On peut lire ce qui suit dans le projet de procès-verbal de la réunion :

" M. De Laat présente le procès-verbal. Il débute par les cours en Belgique.

(...)

En ce qui concerne le cours 27318, M. DE LAAT signale qu'il y a eu une discussion entre les membres de la commission d'évaluation. En effet, par rapport au contenu, le cours est «push marketing» et l'orateur est une personne diplômé de la faculté de marketing.

M. LAURENT rappelle que l'esprit de l'accréditation est la «Promotion de la Qualité des soins» et non la promotion pour l'achat d'un produit. Ici, de plus, il semble que la formation de l'orateur est purement basée sur le marketing.

M. TICHOUX précise que l'orateur a en effet, un lien avec une firme marketing.

M. DEVRIESE rappelle que si l'on refuse ce cours, il faut motiver en faisant référence à la réglementation de l'accréditation en 2014.

M. HANSON estime qu'il faut refuser ce cours en précisant dans la motivation le point 1 du règlement qui dit que : «un orateur doit être indépendant par rapport aux firmes, aux produits et aux techniques commerciales». Il faut aussi préciser dans la motivation du refus, que le contenu est «push marketing»".

Il s'agit de l'acte attaqué.

III. 5. Le 5 février 2014, les services de la partie adverse adressent le courrier suivant à la requérante :

" Monsieur

Objet : Refus de reconnaissance de votre activité de formation complémentaire
«Objectif : patient satisfait » du 04-10-2014

En sa séance du 04-03-2014 [lire 04-02-2014], 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 est d'avis que l'activité ne constitue pas une formation complémentaire dentaire en ce que :

- Contenu du cours «Push Marketing»
- L'orateur doit être indépendant par rapport aux firmes, aux produits et aux techniques commerciales (pt 1. du règlement accréditation 2014)

En cas de contestation, une requête peut être introduite devant le Conseil d'Etat dans les 60 jours à dater de la notification du groupe de direction, conformément aux modalités reprises dans la lettre en annexe. [...]"

IV. MOYEN UNIQUE

IV. 1. Requête en annulation

La requérante prend un moyen, unique, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation adéquate des actes administratifs, de l'article 122octies, § 4, 5°, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 et du principe de bonne administration. Après avoir rappelé l'étendue de l'obligation de motivation pesant sur les autorités et le contenu de l'article 122octies, § 4, 5°, de l'arrêté royal précité du 3 juillet 1996, elle indique que le Groupe de direction a adopté un règlement de fonctionnement pour les organisateurs d'activités de formation complémentaire et de sessions de peer-review en 2014; que l'acte attaqué repose sur un double motif, étant le "contenu du Cours «Push Marketing»" et que l' "orateur doit être indépendant par rapport aux firmes, aux produits, et aux techniques commerciales (pt.1 du règlement d'accréditation 2014)"; que, quant au premier motif, la notion de "push marketing" n'est pas détaillée dans l'acte attaqué; que le règlement de fonctionnement ne définit pas davantage cette notion; qu'elle ne peut donc comprendre, sur la base de l'acte attaqué et de la réglementation, la raison du refus; que le "push marketing" peut être défini comme la technique publicitaire qui "consiste, pour un annonceur, à pousser de manière proactive un message publicitaire à un individu sans que ce dernier en ait exprimé le besoin"; qu'il ressort pourtant de la demande d'agrément et de la documentation y relative que le contenu de l'activité complémentaire ne concerne pas le "push marketing"; que la documentation remise aux membres du Groupe de direction confirme le contenu de la demande de reconnaissance, et va plus loin en mettant en lumière l'aspect éthique de la formation et la prise en compte des limites légales belges; que la plus grande partie de l'activité se penche sur la satisfaction du patient et l'amélioration de son expérience humaine lors de sa visite au cabinet dentaire; que c'est donc à tort que le Groupe de direction affirme que le contenu du cours est le "push marketing"; que l'interdiction d'organiser

une formation sur le "push marketing" n'est d'ailleurs nullement prévue par le règlement pour le fonctionnement; que, quant au second motif, le point 1 du règlement ne contient aucune interdiction telle qu'invoquée dans l'acte attaqué; que les seules exigences concernant le formateur est qu'il ne peut s'agir de l'organisateur, que ses honoraires doivent être payés par l'organisateur et qu'en cas de cours à répétition, il faut communiquer la dernière évaluation relative audit orateur; que le curriculum vitae de l'orateur ne permet pas d'affirmer qu'il ne serait pas indépendant par rapport aux firmes, aux produits et aux techniques commerciales, dès lors qu'il est chargé de cours dans une université de Montréal et qu'il est président d'une compagnie n'ayant aucune activité hors du Canada; que l'orateur est donc indépendant de toutes firmes proposant ses services aux dentistes belges; et que c'est donc à tort que le Groupe de direction affirme que l'orateur n'est pas indépendant.

IV. 2. Mémoire en réponse

La partie adverse répond, après avoir rappelé la motivation de l'acte attaqué, que la requérante confond le "Règlement de l'accréditation" avec le "Règlement de fonctionnement pour les organisateurs d'activités de formation complémentaire et de sessions de peer-review"; que l'acte attaqué expose clairement qu'il se fonde sur le "Règlement de l'accréditation"; que l'article 4.1 du Règlement de fonctionnement mentionne que "Tout organisateur accepte le règlement de l'accréditation et le règlement de fonctionnement"; que l'acte attaqué mentionne donc la base légale qui le fonde; que la requérante en a d'autant plus connaissance qu'elle le cite dans sa requête pour justifier l'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation; que la requérante a connaissance du Règlement d'accréditation, publié sur le site internet de la partie adverse et communiqués aux organisateurs de formation; que, dans son arrêt du 4 juillet 2014, le Conseil d'Etat a considéré que le Règlement de l'accréditation constitue une base légale parfaitement valable pour l'acte attaqué; qu'il ressort de la requête que la requérante a parfaitement saisi la notion de "Push Marketing" visée par l'acte attaqué; que le respect de l'exigence de motivation formelle doit s'apprécier au regard du principal objectif poursuivi par la loi du 29 juillet 1991, à savoir permettre au destinataire d'un acte administratif d'en comprendre les motifs; que l'acte attaqué expose la règle de droit et les faits sur lesquels elle est fondée; que le Règlement d'accréditation prévoit expressément que "L'orateur doit être indépendant par rapport aux firmes, aux produits et aux techniques commerciales"; que, dans l'arrêt du 4 juillet 2014, le Conseil d'Etat a jugé que "Le Groupe de direction peut donc, sur la base de cette disposition, refuser de reconnaître une activité dispensée par un orateur qui n'est pas indépendant par rapport aux firmes, aux produits et aux techniques commerciales"; qu'il ressort du curriculum de l'orateur

qu'il n'est pas indépendant des techniques commerciales; que le formulaire de demande décrit le contenu de la formation comme destiné à permettre aux praticiens de "développer davantage leur clientèle", de "mettre en valeur leurs services professionnels", de "Se faire apprécier" de "transformer les patients fidèles en ambassadeurs du cabinet par le bouche-à-oreille", de "Mettre en valeur leurs services professionnels"; que, contrairement à ce qu'indique la requérante, la partie adverse n'a reçu aucun autre document que le formulaire de demande; que les objectifs ainsi cités visent clairement à former les praticiens aux "techniques commerciales"; que c'est la raison pour laquelle l'orateur est un spécialiste des techniques de marketing; que le contenu du cours consiste bien en du "push marketing"; qu'il en résulte donc bien que l'objectif de la formation est de développer l'aspect commercial de la relation liant le dentiste à sa clientèle, au point d'amener celle-ci à faire la publicité de celui-là; que, dans son arrêt du 4 juillet 2014, le Conseil d'Etat a jugé que le fait qu'il soit fait état du respect de la législation belge est insuffisant pour permettre de considérer que la formation respecte la réglementation sur l'accréditation ; que le Conseil d'Etat en a déduit que "La partie adverse a donc valablement pu considérer que la formation a pour objet le «Push marketing», que la requérante définit comme la technique publicitaire qui consiste, pour un annonceur, à pousser de manière proactive un message publicitaire à un individu sans que ce dernier en ait exprimé le besoin"; et que le second motif de l'acte attaqué est donc également exact, pertinent et admissible.

IV. 3. Mémoire en réplique

La requérante réplique qu'elle n'avait pas connaissance du Règlement de l'accréditation; que l'objectif du Règlement de l'accréditation n'est pas que l'orateur soit indépendant des techniques commerciales, mais qu'il le soit des firmes commerciales; qu'en effet, si la version française de ce règlement mentionne certes que "l'orateur doit être indépendant par rapport aux firmes, aux produits et aux techniques commerciales", la version néerlandaise mentionne que "een spreker moet onafhankelijk zijn ten aanzien van commerciële firma's, producten en technieken"; que le terme "commerciële" se rapporte à "firma's" et non à "technieken"; qu'il faut donc comprendre la Réglementation sur l'accréditation comme exigeant qu' "un conférencier doit être indépendant au regard des firmes commerciales, produits et techniques qu'il présente"; qu'il n'existe donc aucune obligation d'indépendance entre l'orateur et les techniques commerciales; qu'en outre, la partie adverse a, à de nombreuses reprises, approuvé une formation intitulée "Marketing en tandartspraktijk", portant précisément sur le marketing dans les cabinets dentaires, la dernière s'étant déroulée le 21 octobre 2014; que le motif selon lequel "l'orateur doit être indépendant par rapport aux firmes, aux produits et aux techniques

commerciales" n'est pas exact et admissible; et que la partie adverse à méconnu le principe de bonne administration en refusant de faire droit à la demande de la requérante alors qu'elle a déjà agréé des formations au contenu similaire.

IV. 4. Dernier mémoire de la partie requérante

En substance, la partie requérante soutient, en se basant sur la version française du règlement relatif à l'accréditation, que si l'adjectif "commerciales" se référerait aux trois éléments : firmes, produit et techniques, il aurait dû être indiqué au masculin.

V. DECISION DU CONSEIL D'ETAT

Tant le procès-verbal de la réunion du Groupe de direction "Promotion de la qualité - Praticiens de l'Art dentaire" du 4 février 2014 que le courrier du 5 février 2014 indiquent qu'il n'a pas été fait droit à la demande de reconnaissance de la journée de formation organisée par la requérante pour le double motif qu'il s'agit de "Push marketing" et que l'orateur doit être indépendant par rapport aux firmes, aux produits et aux techniques commerciales (point 1. du règlement accréditation 2014)".

L'acte attaqué repose sur le règlement d'accréditation et non sur le règlement de fonctionnement.

Le point I.1. du règlement relatif à l'"Accréditation des praticiens de l'art dentaire en 2014" prévoit notamment que "Pour toutes les activités de formation complémentaire (y compris celles à l'étranger), le sujet, le/les orateur(s), la durée et le contenu sont clairement mentionnés. L'orateur doit être indépendant par rapport aux firmes, aux produits et aux techniques commerciales" et que "Toutes les activités organisées dans le cadre du sous-domaine 2 doivent traiter d'un sujet ayant un rapport direct avec la qualité des soins dont bénéficie le patient ou les aspects organisationnels de la profession. Les activités en rapport avec la fiscalité personnelle du dentiste, avec la gestion de son patrimoine personnel (assurance-pension, etc.), n'entrent pas en considération pour l'accréditation".

Le Groupe de direction peut donc régulièrement, sur la base de cette disposition, refuser de reconnaître une activité dispensée par un orateur qui n'est pas indépendant par rapport aux firmes, aux produits et aux techniques commerciales.

Or, il apparaît du *curriculum vitae* de l'orateur chargé de dispenser la formation que celui-ci est spécialisé en techniques commerciales, le fait qu'il travaille habituellement au Canada étant indifférent à ce point de vue.

L'argument, soulevé en réplique, selon lequel il conviendrait d'interpréter cette interdiction comme ne visant que l'indépendance à l'égard des "firmes commerciales" ne peut être suivi. En effet, il ne correspond pas au texte du point 1 précité.

Par ailleurs, il ressort tant de la description de l'objectif de la formation – "développer davantage leur clientèle [et] la transformer en une véritable ambassadrice du cabinet dentaire" – que du programme de celle-ci – notamment la partie relative à "L'utilisation adéquate d'internet et des médias sociaux" – que l'objectif est de développer l'aspect commercial de la relation liant le dentiste à sa clientèle, au point d'amener celle-ci à faire la publicité du praticien. Le fait qu'il soit fait état du respect de la législation belge est insuffisant pour permettre de considérer que la formation respecte la réglementation sur l'accréditation.

La partie adverse a donc valablement pu considérer que la formation a pour objet le "Push marketing", que la requérante définit comme la technique publicitaire qui "consiste, pour un annonceur, à pousser de manière proactive un message publicitaire à un individu sans que ce dernier en ait exprimé le besoin".

L'argument, avancé en réplique, selon lequel ce type de formation a déjà été agréé ne peut davantage être retenu.

Par ailleurs, la circonstance que d'autres formations, ayant selon la requérante un contenu similaire à celui de la formation litigieuse, ne suffit pas à établir le vice dénoncé dans le moyen.

En outre, la décision est valablement motivée au regard de l'objectif de l'accréditation qui est d'améliorer la qualité des soins et non d'améliorer la rentabilité de la pratique dentaire pour les professionnels du secteur, objectif de la formation projetée.

L'acte attaqué est donc correctement motivé du point de vue formel et repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles.

Le moyen unique n'est pas fondé.

VI. INDEMNITE DE PROCEDURE

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse demande la condamnation de la requérante à une indemnité de procédure au montant de base majoré de 20% conformément à l'article 67, § 2, de l'arrêté du régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

L'article 67, §2, précité dispose comme il suit :

"§ 2. Le montant de base, minimum ou maximum visé au paragraphe 1^{er} est majoré d'une somme correspondant à 20 pourcents de ce montant si le recours en annulation est assorti d'une demande de suspension ou de mesures provisoires, ou si la demande de suspension ou de mesure provisoire est introduite sous le bénéfice de l'extrême urgence et est accompagnée d'un recours en annulation.

Les montants de ces majorations sont cumulés, sans que le montant total de l'indemnité de procédure ainsi majorée ne puisse dépasser un montant supérieur à 140 pourcents du montant de base, minimum ou maximum visé au paragraphe 1^{er}.

Aucune majoration n'est due notamment si la section du contentieux administratif décide que le recours en annulation est sans objet, qu'il n'appelle que des débats succincts, ou s'il est fait application des articles 11/2 à 11/4 du présent arrêté."

La présente requête en annulation est assortie d'une demande de suspension ayant fait l'objet de l'arrêt n°227.992 du 4 juillet 2014, il se justifie qu'il soit fait droit à la demande d'indemnité de procédure formulée par la partie adverse.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 840 euros est accordée à la partie requérante.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-trois juillet deux mille quinze par :

M^{me} Odile DAURMONT,
MM. David DE ROY,
Serge BODART,
M^{me} Katty LAUVAU,

Président de chambre,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU.

Odile DAURMONT.