

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 71.269 du 28 janvier 1998

A. 75.442/VI-14.011
A. 75.443/VI-14.012

En cause : **I. l'Association sans but lucratif
CHAMBRES SYNDICALES DENTAIREs,**
ayant élu domicile chez
Me D. LAGASSE, avocat,
chaussée de la Hulpe, 187
1170 Bruxelles,

contre :

L'ETAT BELGE, représenté par
le Ministre des Affaires sociales,

et

**II. l'Association sans but lucratif
CHAMBRES SYNDICALES DENTAIREs,**
ayant élu domicile chez
Me D. LAGASSE, avocat,
chaussée de la Hulpe, 187
1170 Bruxelles,

contre :

- 1. la Commission nationale
dento-mutualiste,**
- 2. l'Institut national d'assurance
maladie-invalidité (INAMI).**

Parties intervenantes :

- 1. Groupement des dentistes de la
Communauté française de Belgique,**
square Marie-Josée 1
1200 Bruxelles,
- 2. VANHENTERYCK René**
ayant élu domicile chez
Mes B. et L. CAMBIER, avocats,
rue J.B. Meunier 22
1050 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 22 août 1997 par l'association sans but lucratif Chambres Syndicales Dentaires qui tend à la suspension de "la décision du 27 juin 1997 par laquelle la Ministre des affaires sociales a refusé de procéder aux changements de composition des diverses instances de l'I.N.A.M.I. devenus nécessaires compte tenu du défaut de représentativité des représentants francophones du banc dentaire au sein de ces organes";

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante qui demande l'annulation de cette décision;

Vu la demande introduite le 22 août 1997 par l'association sans but lucratif Chambres Syndicales Dentaires qui tend à la suspension de "la décision du 25 juin 1997 par laquelle la Commission nationale dento-mutualiste a désigné les membres effectifs et suppléants du Groupe de direction "promotion de la qualité" institué conformément à l'annexe à l'accord dento-mutualiste du 18 décembre 1996 amendé le 21 avril 1997 et, par voie de conséquence, toutes les décisions de ce groupe de direction qui interviendraient et les décisions de la Commission nationale dento-mutualiste qui en seraient la conséquence";

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante qui demande l'annulation de cette décision;

Vu les requêtes introduites le 19 septembre 1997 et le 1er octobre 1997 par lesquelles le Groupement des dentistes de la Communauté française de Belgique et René VAN HENTENRYCK demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes;

Vu les notes d'observations et le dossier administratif des parties adverses;

Vu les rapports de M. PAUL, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu les ordonnances du 20 janvier 1998 fixant les affaires à l'audience du 27 janvier 1998;

Vu la notification des rapports et des ordonnances de fixation aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me JONGEN loco Me D. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me DEPREZ, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me L. CAMBIER, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes;

Entendu, en son avis conforme, M. PAUL, auditeur;

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

Considérant que, par requêtes déposées à la poste le 19 septembre 1997 et le 1er octobre 1997, le Groupement des dentistes de la Communauté française de Belgique et René VAN HENTENRYCK, dentiste et président du groupement des dentistes de la Communauté française, ont demandé à être reçus comme parties intervenantes;

Considérant que ces demandes peuvent être accueillies;

Considérant qu'il y a lieu d'ordonner la jonction des deux affaires susvisées pour connexité;

Considérant que les faits utiles à l'examen des demandes peuvent être résumés comme suit :

1. Selon l'article 4, 1°, de ses statuts, la partie requérante a pour objet de "grouper les praticiens de l'art dentaire en un organisme de défense professionnelle prônant la liberté de la médecine dentaire et travaillant avec ses membres par contacts personnels"; elle compte 1.577 membres, soit quelque 50% des 3.000 dentistes francophones belges; elle s'affirme comme la seule organisation professionnelle réellement représentative des praticiens francophones de l'art dentaire. A ce titre, des administrateurs de la requérante ont été mandatés par elle pour représenter les praticiens de l'art dentaire dans diverses commissions instituées au sein de l'I.N.A.M.I., et notamment au sein de la Commission nationale dento-mutualiste instituée sur la base de l'article 26 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnité coordonnée le 14 juillet 1994 et de l'article 30 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de cette loi.

2. En sa qualité d'organisation professionnelle représentative des praticiens de l'art dentaire, la partie requérante a, en son temps, conféré à Messieurs Jacques De Jonck, Michel Devriese, Christian Herve, René Vanhentenryck, Alain Bremhorst et Marc Lippert, membres de son conseil d'administration, le mandat de la représenter et, à travers elle, les praticiens francophones de l'art dentaire au sein de la Commission nationale dento-mutualiste instituée auprès de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité.

Conformément aux dispositions légales applicables en la matière, la désignation des administrateurs ainsi mandatés par la partie requérante a donné lieu à l'adoption d'arrêtés royaux destinés à reconnaître officiellement à chacun des intéressés la qualité de membre effectif

ou de membre suppléant, selon le cas, de ladite Commission nationale dento-mutualiste.

3. Lors de son assemblée générale du 19 janvier 1997, la partie requérante a décidé de ne pas renouveler le mandat d'administrateur de Messieurs Jacques De Jonck, Michel Devriese, Christian Herve, René Vanhentenryck et Marc Lippert ainsi que celui de Mesdames Raymonde MOERENS et France GILLET. Par lettre du 13 mars 1997, Monsieur Alain Bremhorst a, quant à lui, offert à la partie requérante la démission de ses fonctions d'administrateur.

A une date indéterminée, postérieure semble-t-il à son assemblée générale du mois de janvier 1997, la partie requérante a décidé de retirer à chacune des personnes précitées le mandat qu'elle leur avait initialement confié de la représenter au sein de la Commission nationale dento-mutualiste instituée auprès de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité.

Les huit anciens administrateurs considérés ont, dans l'entretemps, cessé d'être membres de la partie requérante et ont fondé une nouvelle organisation professionnelle de défense des intérêts des praticiens francophones de l'art dentaire, dénommée "Groupement des Dentistes de la Communauté française de Belgique".

4. Le 11 avril 1997, la partie requérante a invité, par lettre recommandée, chacun des anciens administrateurs considérés à cesser d'exercer, au sein de la Commission nationale dento-mutualiste instituée auprès de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité et dont ils sont membres effectifs ou suppléants, toute activité qui soit en rapport avec le mandat de représentation qui leur a été retiré.

Pour ne pas s'être conformé à la mise en demeure leur adressée par la partie requérante, chacun des anciens administrateurs concernés s'est vu signifier, le 27 juin 1997, une citation à comparaître, devant le tribunal de première instance de Bruxelles aux fins de s'entendre condamner à démissionner de la fonction de membre effectif ou suppléant qu'ils occupent au sein de la Commission nationale précitée.

5. Par un double courrier du 10 mars et du 12 mai 1997, la partie requérante a invité la ministre des Affaires sociales à bien vouloir prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer, au sein de la Commission nationale dento-mutualiste de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, le remplacement des anciens administrateurs considérés par de nouveaux représentants proposés par ses soins sur une liste double de candidats conformément aux dispositions réglementaires applicables en la matière.

6. Par un courrier daté du 15 mai 1997, le chef de cabinet de la ministre des Affaires sociales a confirmé à la partie requérante l'intention de la ministre de faire procéder par les services compétents de son administration à l'élaboration des arrêtés royaux nécessaires à cet effet.

7. Le 15 juin 1997 est entré en vigueur l'accord national dento-mutualiste conclu le 18 décembre 1996 au sein de la Commission nationale dento-mutualiste, tel qu'il a été amendé le 21 avril 1997.

Le point 2 de l'annexe à cet accord prévoit explicitement la mise en place d'un Groupe de direction dénommé "promotion de la qualité" et chargé d'élaborer et de soumettre à l'approbation de la Commission nationale dento-mutualiste la procédure et les modalités auxquelles

doivent satisfaire les praticiens de l'art dentaire en vue de leur accréditation individuelle.

Ce même point de la même annexe précise :

- d'une part, que le Groupe de direction "promotion de la qualité" est composé de six membres effectifs et de six membres suppléants représentant les organisations professionnelles représentatives des praticiens de l'art dentaire, de six membres effectifs et de six membres suppléants représentant les organismes assureurs et de six membres effectifs et de six membres suppléants représentant les universités;

- d'autre part, que les membres effectifs et suppléants du Groupe de direction "promotion de la qualité" sont désignés par la Commission nationale dento-mutualiste elle-même sur la base de candidatures proposées, selon le cas, par les organisations professionnelles représentatives des praticiens de l'art dentaire et les organismes assureurs représentés à ladite commission et par les instances dirigeantes des universités.

8. Se prévalant du défaut de représentativité de ses anciens administrateurs siégeant au sein de la Commission nationale dento-mutualiste en qualité, selon le cas, de membre effectif ou de membre suppléant, la partie requérante a adressé, le 9 juin 1997, au président de ladite commission un courrier l'invitant à bien vouloir différer la désignation des membres effectifs et suppléants appelés à composer le Groupe de direction "promotion de la qualité" jusqu'à l'adoption des arrêtés royaux destinés à assurer le remplacement, au sein de la Commission nationale dento-mutualiste, de chacun des administrateurs concernés par de nouveaux représentants dûment mandatés par ses soins.

9. Donnant suite à la demande formulée par la partie requérante, la Commission nationale dento-mutualiste a, lors de sa séance du 9 juin 1997, sur la proposition de son président, décidé de reporter sine die le processus de désignation des membres effectifs et suppléants du Groupe de direction considéré.

10. Le 27 juin 1997, la ministre des Affaires sociales a adressé à la partie requérante un courrier destiné à lui faire part de sa décision de ne pas soumettre à la signature royale les arrêtés dont l'adoption avait été sollicitée en vue d'assurer le remplacement, au sein de la Commission nationale dento-mutualiste, des membres effectifs et suppléants du banc dentaire francophone dont la représentativité était contestée.

Il s'agit de l'acte attaqué par le premier recours.

11. Lors de sa séance du 25 juin 1997, a procédé, nonobstant l'opposition manifestée le jour même par la partie requérante, à la désignation des membres effectifs et suppléants appelés à représenter, au sein du Groupe de direction "promotion de la qualité" les organisations professionnelles représentatives des praticiens de l'art dentaire et les organismes assureurs.

Au terme du processus de désignation considéré, la représentation des organisations professionnelles représentatives des praticiens francophones de l'art dentaire a été assurée par un membre effectif et deux membres suppléants au bénéfice de la partie requérante et par deux membres effectifs et un membre suppléant au bénéfice du Groupement des dentistes de la Communauté française de Belgique.

Pour protester contre le résultat du processus de désignation intervenu qui, selon lui, a pour effet de

priver l'organisation professionnelle représentative des praticiens de l'art dentaire qu'il représente de tout pouvoir réel de négociation et d'influence sur les décisions du Groupe de direction "promotion de la qualité", le membre effectif de ce groupe siégeant en qualité de représentant de la partie requérante a, le jour même de la séance de la Commission nationale dento-mutualiste du 25 juin 1997, offert la démission de ses fonctions. Par un courrier daté respectivement du 1er et du 7 juillet 1997, les deux membres suppléants du Groupe de direction "promotion de la qualité" siégeant en qualité de représentants de la partie requérante ont également offert la démission de leurs fonctions.

Par le second recours, la partie requérante a sollicité, à titre principal, la suspension de l'exécution et l'annulation de la décision du 25 juin 1997 par laquelle la Commission nationale dento-mutualiste a procédé à la désignation des membres effectifs et suppléants du Groupe de direction "promotion de la qualité" institué en son sein.

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux, susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

En ce qui concerne le recours A. 75.442/VI-14.011

Considérant qu'à l'appui de sa première demande, la requérante prend un moyen de l'erreur dans les motifs ainsi que de la violation des principes de bonne administration et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes adminis-

tratifs, en ce que "l'acte attaqué constitue un revirement d'attitude complet de la partie adverse qui, après avoir annoncé qu'elle procéderait aux remplacements demandés par la requérante, a décidé de ne pas y procéder sans expliquer les raisons de ce revirement, sinon par référence à des motifs inexacts et non pertinents, alors qu'une autorité administrative ne peut, sans violer le principe de bonne administration et la règle de motivation formelle des actes administratifs adopter une attitude radicalement opposée à celle qu'elle avait adoptée précédemment sans exposer de manière complète et précise les raisons de ce revirement d'attitude"; que dans les développements de ce moyen, la partie requérante oppose à l'acte attaqué le courrier qui lui fut envoyé le 15 mai 1997 par le Chef de cabinet de la Ministre des affaires sociales lui annonçant "la publication des nouveaux arrêtés de nomination" et précisant "selon nous, votre demande de remplacement de représentants de votre association au sein des différentes instances de l'INAMI a fait l'objet d'un traitement normal par l'Administration (préparation des arrêtés de nomination et consultation du service de contrôle médical)(...)";

Considérant que dans les extraits précités de la lettre du 15 mai 1997, le Chef de cabinet de la Ministre des affaires sociales s'est borné à communiquer des renseignements sur une procédure alors en cours d'instruction; que la décision prise ensuite par la Ministre des affaires sociales ne peut être considérée comme un changement d'attitude de sa part exigeant une motivation qui viendrait à l'appui d'un revirement; que l'état du dossier ne permet pas de qualifier le moyen d'appareusement sérieux;

En ce qui concerne le recours A. 75.443/VI-14.012

Considérant qu'en vue d'établir le risque de préjudice grave, difficilement réparable, la requérante affirme à l'appui de sa seconde demande qu'"écartée du

Groupe de direction "promotion de la qualité", elle se verra privée de son pouvoir de négociation pendant la mise en place de toute la procédure d'accréditation si l'acte attaqué n'est pas suspendu. Or, il ressort de l'annexe à l'accord dento-mutualiste du 18 décembre 1996 amendé le 21 avril 1997 que c'est au cours des prochains mois que l'essentiel du travail de mise en place de ce système d'accréditation sera réalisé, en manière telle que, faute de suspension, la requérante connaîtra une diminution de son crédit auprès de ses affiliés et, ensuite, du nombre de ses affiliés. De même, les affiliés de la requérante subiront un préjudice grave et difficilement réparable puisqu'ils ne seront pas représentés dans la mise en place d'un système d'accréditation les concernant directement. Le caractère irréparable du préjudice ressort également des termes de l'accord dento-mutualiste : faute de suspension immédiate de l'acte attaqué, l'arrêt d'annulation ne pourra, compte tenu des délais de procédure, intervenir qu'à un moment où le Groupe de direction aura terminé son oeuvre et où le système d'accréditation sera définitivement mis en place";

Considérant que c'est à tort que la partie requérante affirme que l'application de l'acte attaqué est, par elle-même, de nature à la priver du pouvoir de négocier le contenu et les modalités du système d'accréditation des praticiens de l'art dentaire; qu'il ressort de la relation des faits que l'une des causes, sinon la cause première, du préjudice qui pourrait affecter la requérante doit être recherchée dans la démission de ses propres mandataires élus par la commission nationale dento-mutualiste comme membre effectif et membres suppléants du Groupe "promotion de la qualité"; que ce fait ne permet pas de considérer que le risque de préjudice allégué trouve sa source exclusive dans l'application de l'acte attaqué; que le préjudice que pourrait porter l'application de cet acte aux affiliés de la requérante, à le

supposer établi, ne suffirait pas, à lui seul, à justifier que la demande de la requérante fût reconnue fondée;

Considérant que, sans avoir égard au déclinatoire de compétence soulevé par la partie adverse et par la partie intervenante, il faut constater que les demandes de suspension ne répondent pas aux exigences de l'article 17, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les affaires portant les numéros 75.442/VI-14.011 et 75.443/VI-14.012 sont jointes.

Article 2.

Les demandes d'intervention introduites par le Groupement des dentistes de la Communauté française de Belgique et René VAN HENTENRYCK sont accueillies.

Article 3.

Les demandes de suspension sont rejetées.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre des référés, le vingt-huit janvier 1900 nonante-huit par :

M. LEWALLE,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} NOTEBAERT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Chr. NOTEBAERT

P. LEWALLE.