

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 81.968 du 30 juillet 1999

A. 61.204/V-1412.

En cause : **a.s.b.l. "Fédération belge des Chambres syndicales des Médecins"**,
ayant élu domicile chez
Me M. VANDEN DORPE, avocat,
Large Voie, 157
4040 Herstal,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de l'Intégration sociale,
de la Santé publique et de l'Environnement,
ayant élu domicile chez
Me C. VANDERGUNST, avocat,
avenue Reine Astrid, 11
1330 Rixensart.

Parties intervenantes :

1. Jean-Bernard GILLET,
2. Ignace DEMEYER,
ayant tous deux élu domicile chez
Me J. BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse, 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, V^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 décembre 1994, par l'association sans but lucratif "Fédération belge des Chambres syndicales des Médecins" qui demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 2 septembre 1994 portant nomination des membres de la commission d'agrément de médecins spécialistes porteurs du titre professionnel particulier en soins d'urgence, publié au Moniteur belge du 4 octobre 1994;

Vu la requête introduite le 22 septembre 1995 par Jean-Bernard GILLET qui demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu la requête introduite le 6 décembre 1995 par Ignace DEMEYER qui demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu les ordonnances des 22 septembre et 6 décembre 1995 accueillant les demandes d'interventions;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. E. THIBAUT, auditeur adjoint;

Vu l'ordonnance du 5 octobre 1998 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu les derniers mémoires des parties requérante et adverse;

Vu l'ordonnance du 1er avril 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 30 avril 1999;

Entendu, en son rapport, Mme GEHLEN, Conseiller d'Etat;

Entendu en leurs observations, Me A. DE CROON, loco Me VANDEN DORPE, avocat, comparaissant pour le requérant, Me J.M. WOLTER, avocat, loco Me VANDERGUNST, avocat, comparaissant pour la partie adverse et Me M. JOASSART, loco Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes;

Entendu, en son avis conforme, M. E. THIBAUT,
auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen du
recours sont les suivants :

1. Le 7 février 1994, l'inspecteur général du
ministère de la Santé publique et de l'Environnement de la
partie adverse invite les facultés de médecine des
universités et diverses associations professionnelles à
présenter des candidats sur deux listes doubles en vue de
constituer les chambres française et néerlandaise de la
commission d'agrégation de médecins spécialistes porteurs
du titre professionnel particulier en soins d'urgence. La
lettre aux universités et associations professionnelles
indique que la première liste présentée sera considérée
comme celle exprimant leurs préférences.

2. En réponse à ces invitations, sept facultés de
médecine et quatre organisations professionnelles (société
belge de médecine d'urgence et de catastrophe - en abrégé
BESEDIM - confédération des médecins belges, groupement
des unions professionnelles des médecins-spécialistes et
la partie requérante) communiquent les noms de leurs
candidats. Les cliniques Saint-Luc de l'université
catholique de Louvain proposent la première partie
intervenante tandis que BESEDIM propose la deuxième partie
intervenante. Le groupement des unions professionnelles
des médecins-spécialistes et la partie requérante
constituent deux listes communes de deux noms.

3. Le 2 septembre 1994, par l'acte attaqué, la partie adverse arrête la composition des chambres française et néerlandaise de la commission d'agrément des médecins spécialistes porteurs du titre professionnel particulier en soins d'urgence.

A la chambre française, six personnes sont nommées "sur la proposition des facultés de médecine" dont la première partie intervenante et six personnes "sur la proposition de leur association professionnelle" dont trois proposées par BESEDIM, deux par la partie requérante en commun avec le groupement des unions professionnelles des médecins-spécialistes et une par la confédération des médecins belges.

A la chambre néerlandaise, huit personnes sont nommées "sur la proposition des facultés de médecine" et huit personnes "sur la proposition de leur association professionnelle" dont quatre proposées par BESEDIM et parmi eux la deuxième partie intervenante, trois par la partie requérante en commun avec l'association des unions professionnelles belges des médecins-spécialistes et une par la confédération des médecins belges.

Considérant que les parties intervenantes observent à juste titre que les nominations faites sur la proposition des facultés de médecine ne causent aucun grief à la requérante et que l'annulation de ces nominations ne lui procurerait aucun avantage, puisqu'elle ne pourrait voir nommer à ces postes des candidats qu'elle aurait proposés; que la requérante, qui n'a aucune vocation à obtenir une nomination dans la catégorie des médecins proposés par les facultés de médecine, n'a pas intérêt à en postuler l'annulation;

Considérant que les parties intervenantes contestent également l'intérêt de la requérante à postuler l'annulation de l'acte attaqué en ce qu'il porte nomination de candidats qu'elle avait elle-même présentés;

Considérant que lorsqu'elle a invité les associations professionnelles à présenter des candidats sur deux listes doubles, la partie adverse a précisé que la première liste présentée serait considérée comme celle exprimant leurs préférences; que la requérante a dès lors intérêt à attaquer les nominations de candidats qu'elle a présentés dans la mesure où les candidats nommés par la partie adverse ne sont pas ceux qui figuraient sur la première liste; que l'exception n'est pas accueillie;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 1er et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elle expose que l'acte attaqué, qui est un acte à portée individuelle, fait référence à des dispositions réglementaires qui peuvent valoir comme motifs de droit, mais qu'il ne contient aucune considération de fait de nature à justifier de quelque façon que ce soit le choix des personnes nommées sur présentation de leurs organisations professionnelles;

Considérant que la partie adverse répond que les dispositions réglementaires visées au préambule de l'acte attaqué constituent une motivation suffisante dès lors que le ministre applique dans sa décision les critères requis sans les modifier ou y déroger; qu'elle précise que l'invitation à proposer des candidats a été libellée de la même façon pour toutes les associations concernées, que le même critère leur a été appliqué et qu'il était au pouvoir du ministre d'opérer un choix discrétionnaire parmi les personnes proposées par les associations professionnelles; que les parties intervenantes soutiennent que "la

détermination des organismes et des mandats n'est pas fonction des titres et mérites des candidats proposés mais de la représentativité des organismes et de l'équilibre à réaliser entre les différentes représentations, ce que le ministre apprécie souverainement" et que la mention "sur la proposition de leur association professionnelle" constitue, en cette matière particulière, une motivation adéquate et suffisante pour permettre aux intéressés de contester utilement les nominations litigieuses et au Conseil d'Etat d'exercer son contrôle de légalité;

Considérant que la requérante réplique que le critère du choix effectué parmi les candidatures n'apparaît nullement alors que, s'agissant d'un cas où la compétence de l'autorité n'est pas liée, les raisons du choix doivent être clairement indiquées;

Considérant, quant aux considérations de droit qu'il se donne pour fondement, que l'acte attaqué vise notamment "l'arrêté royal du 21 avril 1983 fixant les modalités de l'agrégation des médecins spécialistes et des médecins généralistes, notamment l'article 7 et 8"; que ces dispositions déterminent la composition des chambres de la commission d'agrégation des médecins spécialistes et généralistes, l'autorité compétente pour en nommer les membres, la durée du mandat de ceux-ci ainsi que les compétences d'une commission d'agrégation; qu'il ressort des circonstances de la cause et de l'argumentation de la partie adverse relative aux deuxième et troisième moyens, que l'acte attaqué a en réalité fait application de l'article 45, § 4 de l'arrêté royal précité du 21 avril 1983 et non de son article 7; qu'en ce qui concerne la composition des chambres de la commission d'agrégation, ledit article 45, § 4, déroge à l'article 7 "si une nouvelle spécialité est reconnue en vertu des dispositions de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et

l'invalidité" en permettant de composer la commission d'agréation de médecins "notoirement compétents" au lieu de médecins agr  es comme spécialistes dans la spécialité concernée; qu'il est établi qu'en l'espèce, une nouvelle spécialité, à savoir les soins d'urgence, avait été reconnue et qu'il s'agissait de composer pour la première fois les chambres de la commission d'agréation de cette spécialité; qu'il s'ensuit, indépendamment de la question de la motivation interne, que la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle affirme que la référence aux dispositions réglementaires applicables est suffisante pour motiver formellement l'acte attaqué; que, lorsque l'autorité administrative entend appliquer une disposition dérogatoire, c'est cette disposition qui doit être visée et non le régime général;

Considérant que, dans le domaine particulier de la représentation au sein de commissions d'agréation, les propositions des organismes professionnels constituent une motivation de fait adéquate lorsque ces propositions sont suivies et que les candidats nommés sont ceux présentés en premier lieu par les organisations concernées et qui avaient leur préférence; qu'en l'espèce toutefois, la partie adverse a nommé, parmi les candidats présentés par la requérante et le groupement des unions professionnelles de médecins spécialistes un seul médecin présenté sur la première liste et quatre médecins présentés sur la deuxième liste; que ni l'acte attaqué, ni le dossier n'expliquent ce choix; qu'en motivant l'acte attaqué par un simple renvoi aux propositions des associations professionnelles alors qu'elle s'en écarte pour l'une des listes présentées par lesdites associations, la partie adverse a méconnu l'obligation de motivation formelle imposée par la loi du 29 juillet 1991; que le moyen est fondé;

Considérant qu'un deuxième moyen est pris "de la violation de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions médicales et aux commissions médicales, notamment l'article 35sexies, de l'arrêté royal du 21 avril 1983 fixant les modalités d'agrément des médecins spécialistes et généralistes, notamment les articles 1er, 7°, 4, 2°, 7, 8 et 45 § 4, de l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance soins de santé et indemnités, spécialement l'article 10 § 1er, mentionnant les titres susceptibles d'être délivrés par le Ministère de la Santé publique à l'effet de voir prises en charge par ladite assurance les prestations techniques spéciales reprises aux chapitres V et VII, section Ière de cette même nomenclature"; que la requérante reproche à l'acte attaqué, visant l'arrêté royal du 25 novembre 1991, d'avoir fait application de l'arrêté royal du 21 avril 1983 qui ne pouvait déboucher que sur la reconnaissance d'un titre dans le cadre de l'assurance soins de santé et indemnités, alors que pour agréer les médecins qui peuvent porter des titres professionnels particuliers, la partie adverse devait appliquer l'arrêté royal du 25 novembre 1991, adopté en exécution de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967; que la requérante fait également valoir que l'article 10, § 1er, de l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la liste des spécialités auxquelles se réfère l'arrêté royal du 21 avril 1983, ne vise pas le titre de spécialiste en soins d'urgence, "de sorte qu'il ne saurait y avoir de commission instaurée à l'effet de cette reconnaissance ni dès lors de nomination en tant que membres de semblable commission";

Considérant que les parties adverse et intervenantes retracent l'évolution de la réglementation en matière d'agrément des médecins spécialistes et exposent qu'à titre transitoire et tant que la procédure

d'agréation spécifique ne serait pas réglée, c'est la procédure établie par l'arrêté royal du 21 avril 1983 qu'il y avait lieu de suivre en la matière;

Considérant que, sans qu'il faille prendre position sur la controverse quant à la procédure à suivre, il y a lieu de constater qu'une éventuelle annulation fondée sur le moyen soulevé rendrait impossible, faute de procédure spécifique, la réfection et la création d'une commission d'agréation; que la nomination des membres de la commission d'agréation des spécialistes en soins d'urgence à laquelle procède l'acte attaqué ne porte pas atteinte aux objectifs que, selon son objet statutaire, la requérante poursuit; qu'en soutenant, dans son dernier mémoire, "que répondant à son objet statutaire, elle est appelée à participer à des commissions devant être instituées légalement", la requérante excipe d'un intérêt qui se confond avec l'intérêt général; que le moyen est irrecevable à défaut d'intérêt;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen "de la violation de l'arrêté royal du 21 avril 1983 fixant les modalités de l'agréation des médecins généralistes et spécialistes, spécialement l'article 7, à 2, 2 , de la violation du principe de bonne administration, de l'absence et/ou de l'erreur manifeste d'appréciation des éléments de fait, motifs sur lesquels doit reposer tout acte administratif, du défaut d'appréciation raisonnable et légalement admissible, de la règle patere legem ou encore tiré du manque de rapport suffisant entre les motifs éventuels et la décision prise;" que la requérante soutient en substance que seules les associations purement professionnelles représentatives de l'ensemble de la profession de médecin, comme elle-même et le groupement des Unions professionnelles Belges des Médecins Spécialistes, pouvaient proposer des candidats au Ministre, et qu'elles devaient le faire sous la forme

d'une liste unique; qu'elle en déduit que la Société belge de Médecine d'Urgence et de Catastrophe (BESEDIM), qui est un groupement de fait ne présentant pas les caractéristiques d'une association professionnelle représentative, ne pouvait pas être invitée à présenter des candidats; qu'elle souligne que cette association de fait n'a pas date certaine et n'est pas constituée que de médecins; qu'elle fait également valoir que, dans l'hypothèse même où il pourrait être fait appel à une telle association de fait, l'acte attaqué, en ne retenant que quelques candidats parmi ceux présentés conjointement par la requérante et le groupement des Unions Professionnelles Belges des Médecins Spécialistes, n'a pas suffisamment tenu compte de sa représentativité;

Considérant que la partie adverse répond que l'arrêté royal du 21 avril 1983 vise des "associations professionnelles" et non les "organisations professionnelles représentatives" définies à l'article 211 de l'arrêté royal du 14 juillet 1994 portant coordination de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités; qu'elle expose que lorsque la loi associe le qualificatif "représentatives" aux termes "associations professionnelles", elle admet un élargissement du concept, que les médecins notoirement connus comme ayant une expérience utile en médecine d'urgence ne peuvent, par définition, pas se présenter comme une "association structurée et organisée" de spécialistes puisque la protection du titre et les critères d'agrément viennent d'être réglementés, que BESEDIM, association de "membres", docteurs en médecine, chirurgie et accouchements notoirement compétents dans la spécialité concernée, répond au critère de l'article 45, § 4, 2°, de l'arrêté royal du 21 avril 1983 et que la liste des membres annexée aux statuts de BESEDIM démontre qu'elle est suffisamment représentative pour être prise en considération;

Considérant que les parties intervenantes exposent qu'à défaut de faire l'objet d'une mention explicite dans l'article 45, § 4, de l'arrêté royal du 21 avril 1983 ou dans l'article 215, § 4, de la loi coordonnée sur laquelle il se fonde, un caractère représentatif de l'ensemble du corps médical n'est pas exigé de la part des associations professionnelles visées; qu'elles font également valoir que l'article 45, § 4 de l'arrêté royal précité du 21 avril 1983 n'impose pas qu'une liste unique, élaborée de commun accord par les associations qui présentent des candidats, soit soumise au ministre; qu'elles soulignent que la requérante n'a pas proposé à BESEDIM de se joindre à la liste commune et que la représentativité dont la violation est alléguée n'était pas imposée, de sorte qu'aucune erreur manifeste d'appréciation n'a pu être commise;

Considérant, quant au caractère représentatif qui serait requis dans le chef des associations professionnelles pour proposer au ministre des candidats en vue de constituer la commission d'agrégation dont il s'agit, que l'article 45, § 4, de l'arrêté royal du 21 avril 1983 précité dispose que les chambres de la commission d'agrégation d'une nouvelle spécialité se composent : "... 2° d'un même nombre de membres, docteurs en médecine, chirurgie et accouchements notoirement compétents dans la spécialité concernée et proposés sur une liste double par leurs associations professionnelles"; que cette disposition ne fait pas mention de la notion de représentativité; que dans le cadre précis qui constitue l'objet du litige, les associations professionnelles visées ne doivent pas être des associations représentatives de l'ensemble du corps médical, au sens de l'article 211 de la loi coordonnée relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités; que sur ce point, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, quant à la présentation des candidats par des associations professionnelles, qu'aucune des dispositions visées au moyen ne leur impose de se grouper pour présenter au ministre une liste unique de candidats; que les articles 45, § 4 et 7, § 2, 2° de l'arrêté royal précité du 21 avril 1983 imposent aux associations professionnelles qui désirent présenter des candidats de les proposer sur une liste double, ce qui implique que chaque association peut présenter une liste double; qu'au demeurant, imposer à ces associations professionnelles de se grouper pour présenter une liste unique de candidats irait à l'encontre de la liberté d'association, et de la liberté corrélatrice de ne pas s'associer, garantie par l'article 27 de la Constitution; que cet aspect du moyen n'est pas fondé;

Considérant que la circonstance que BESEDIM est une association de fait dépourvue de personnalité civile ne fait en principe pas obstacle à la faculté de présenter des candidats à la commission d'agrégation; qu'étant saisie de présentations faites par une association de fait, il incombe néanmoins à la partie adverse, avant de procéder à la nomination des personnes présentées, d'examiner les statuts de ladite association et d'en vérifier le caractère professionnel; qu'en l'espèce, ce n'est que sept mois après l'adoption de l'acte attaqué que la partie adverse a reçu communication des statuts de BESEDIM et de la liste de ses membres titulaires, associés et correspondants; que la partie adverse ne s'est pas prononcée en toute connaissance de cause; que, si elle s'était informée avant de procéder aux nominations, elle aurait pu constater que BESEDIM n'est pas une association composée uniquement de médecins; que, même si les candidats présentés sont exclusivement des médecins, le concept d'association professionnelle utilisé aux articles 7 et 45 de l'arrêté royal du 21 avril 1983 s'oppose à ce que des associations composées non exclusivement de

médecins participent à la présentation de candidats à des commissions d'agrération de médecins spécialistes; que, dans la mesure où il est pris d'une appréciation insuffisante des éléments de fait, le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Les articles 1er, 2° et 2, 2°, de l'arrêté du ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement du 2 septembre 1994 portant nomination des membres de la commission d'agrération de médecins spécialistes porteurs du titre professionnel particulier en soins d'urgence sont annulés.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de dix mille francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique,
le trente juillet 1900 nonante-neuf, par la Ve chambre du
Conseil d'Etat, composée de :

MM. J.-J. STRYCKMANS,	premier président du Conseil d'Etat,
D. MOONS,	conseiller d'Etat,
Mme S. GEHLEN,	conseiller d'Etat,
Mme Chr. NOTEBAERT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Chr. NOTEBAERT.

J.-J. STRYCKMANS.