

367726 M. B...

368221 M. E...

Séance du 6 novembre 2013

Lecture du 4 décembre 2013

## CONCLUSIONS

### Rémi Keller, rapporteur public

Nous avons choisi de présenter des conclusions communes à ces deux affaires de reconnaissance de diplômes car elles se présentent dans des conditions comparables et elles appellent selon nous la même solution.

M. B... est chirurgien-dentiste à S..., dans les environs de Troyes (Aube). Souhaitant s'orienter vers l'orthodontie, il obtenu en 2009 un diplôme d'« orthopédie crânio-dento-maxillo-faciale » délivrée par la faculté de médecine de Dijon. Il a alors demandé aux instances ordinales l'autorisation de faire figurer ce diplôme sur ses imprimés professionnels, mais par une décision du 17 novembre 2010, le Conseil national de l'ordre a refusé de reconnaître ce diplôme au motif que « le programme de formation révèle une insuffisance dans son volet clinique, cette insuffisance enlevant à cette formation l'intérêt qu'elle pourrait avoir dans la pratique quotidienne du praticien, tant pour ce dernier que pour le patient. »

Cette exigence d'un « volet clinique » suffisant figure dans un document du conseil de l'ordre du 13 avril 2007 intitulé « Protocole d'examen des demandes de reconnaissance des diplômes, titres et fonctions », auquel la décision attaquée se réfère et sur lequel nous allons revenir. Le refus de

reconnaissance entraîne, pour le praticien, l'interdiction de mentionner le diplôme en question sur ses imprimés professionnels.

M. B... a contesté ce refus devant le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne qui vous a transmis sa demande à bon droit, car il s'agit d'une décision à caractère réglementaire dont vous êtes toujours compétents pour connaître en application du 2° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative (23 mars 2011, R..., à mentionner aux tables).

Quant à M. E..., chirurgien-dentiste à V..., dans les environs du Puy (Haute-Loire), il s'est vu opposer le 16 juin 2011 par le conseil national de l'ordre un refus, pour le même motif, à sa demande de reconnaissance du diplôme inter-universitaire d'implantation orale délivré par l'université Claude Bernard-Lyon I. M. E... a attaqué cette décision devant le tribunal administratif de Clermont-Ferrand dont le président vous a transmis sa demande.

Les requérants ont fait appel au même avocat et leurs moyens sont presque identiques. La plupart ne vous retiendront pas.

1. Il en va ainsi du moyen - présenté sur le terrain de l'erreur de droit - tiré de ce que le conseil de l'ordre ne pouvait s'ériger en « juge des bonnes pratiques professionnelles » alors que seule la Haute autorité de la santé – vous disent-il - est habilitée à prendre ce type de décision.

Il s'agit en réalité d'un moyen d'incompétence qui ne peut pas être accueilli, puisque l'article R. 4127-216 du code de la santé publique dispose que seuls les titres et fonctions reconnus par le Conseil national de l'ordre des

chirurgiens-dentistes peuvent être mentionnés sur les imprimés professionnels des praticiens (16 avril 2008, *Association française d'implantologie*, n° 302235).

2. Vous écarterez ensuite le moyen tiré de l'insuffisance de motivation.

Le moyen est certes opérant, non pas au titre de la loi du 11 juillet 1979 puisqu'il s'agit d'une décision réglementaire, mais en application du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article R. 4127-283 du code de la santé publique aux termes duquel « *Toute décision prise par l'ordre des chirurgiens-dentistes en application du présent code de déontologie doit être motivée* ».

Mais les décisions citent les dispositions applicables du code de la santé publique, indiquent les critères de reconnaissance d'un diplôme et précisent le motif pour lequel le diplôme ne répond pas à ces critères. Le moyen d'insuffisance de motivation doit donc être écarté.

3. Est ensuite invoquée une méconnaissance du principe d'égalité.

M. B..., d'abord, fait valoir que d'autres praticiens ont reçu l'autorisation de faire mention du même diplôme que le sien, délivré par la même université de Dijon.

Mais le conseil de l'ordre fait valoir que les autorisations citées par le requérant sont antérieures au 25 septembre 2009, date à laquelle le conseil a modifié - dans le sens d'une plus grande sévérité - son protocole du 13 avril 2007 fixant les critères de reconnaissance des diplômes.

Quant à M. E..., le moyen peut être écarté encore plus facilement car les décisions qu'il cite ne concernent pas le même diplôme que le sien.

4. Les requérants soutiennent encore que le conseil national de l'ordre a commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que leur formation ne présentait pas un « volet clinique » suffisant.

Vous avez jugé légale cette exigence d'un « versant clinique » par une décision du 2 juin 2010 *M...* (n° 316735, aux tables pour un autre motif), qui juge également que vous exercez un contrôle normal sur l'appréciation du conseil de l'ordre (comme vous le faites par exemple à propos de l'équivalence de l'expérience professionnelle avec les conditions de titres ou diplômes : 28 avril 2006, *M...*, t. p. 1037).

En l'espèce, aucun des deux dossiers ne fait apparaître d'erreur d'appréciation : il n'est pas contesté, en effet, que la formation suivie par les requérants ne comportait aucune exécution clinique personnelle, c'est-à-dire aucun soin personnellement prodigué à des patients. Le conseil de l'ordre pouvait donc estimer, sans erreur d'appréciation, que l'aspect clinique de cette formation n'était pas suffisant.

5. Il reste un dernier moyen beaucoup plus sérieux. Il est tiré de ce que le protocole du 13 avril 2007, par lequel le conseil national de l'ordre a fixé les critères pour la reconnaissance des titres des diplômes, n'a jamais été publié – ce qui n'est pas contesté.

On sait qu'en vertu d'un principe général du droit, aucune règle de droit ne peut être opposée à un administré si elle n'a pas fait l'objet de mesures de publicité régulières. Le protocole de 2007 étant un acte réglementaire, il n'est opposable aux tiers que s'il a été publié (section, 4 février 1949, *Pasquier*, p. 53 ; assemblée, 13 décembre 1957, *Barrot et autres*, p. 675). Si le règlement n'a pas été publié, les décisions prises sur son fondement ne sont pas applicables, qu'elles soient elles-mêmes réglementaires (section, 30 juillet 2003, *Groupement des éleveurs mayennais de trotteurs (GEMTROT)*, p. 346) ou individuelles (21 mars 1986, *Sté Immo Sud*, t. p. 379).

C'est un moyen qui doit être relevé d'office car il relève du champ d'application de la loi (28 juillet 1995, *Ville de Paris*, t. p. 1097).

Or, il ne fait aucun doute que les décisions attaquées ont été prises sur le fondement du protocole du 13 avril 2007 : elles rappellent les critères fixés par ce protocole et elles se fondent sur l'un de ces critères – l'insuffisance du « volet clinique » de la formation - pour refuser de reconnaître le diplôme. Vous-mêmes avez d'ailleurs souvent, dans vos décisions, regardé le protocole comme la base légale des acceptations ou des refus de reconnaissance (par exemple, pour une décision récente : *B...*, 1<sup>er</sup> octobre 2012, n° 348518). Mais l'absence de publication du protocole ne ressortait sans doute pas des pièces du dossier, ce qui explique que vous n'ayez pas relevé le moyen d'office.

Le conseil de l'ordre se défend par deux arguments qui ne sauraient vous convaincre.

Il fait d'abord valoir que les critères fixés par le protocole sont repris dans les décisions attaquées. Mais ce qu'exige votre jurisprudence, c'est que la règle de droit qui fonde une décision ait été publiée préalablement à l'adoption de la décision en question.

Le conseil de l'ordre fait encore valoir que les critères avaient été indiqués dans un article publié en 2008 à la *Lettre de l'ordre national des chirurgiens-dentistes*. Mais cet article, qui était consacré à un diplôme particulier, se bornait à faire brièvement référence, entre parenthèses, à certains de ces critères, sans même les énoncer entièrement, et il était de plus antérieur à la modification de ces critères intervenue en 2009.

Dans ces conditions, et à supposer même que la *Lettre de l'ordre national des chirurgiens-dentistes* soit accessible à l'ensemble des praticiens, l'article en question ne saurait être considéré comme la publication requise par votre jurisprudence. Le conseil de l'ordre est d'ailleurs conscient de la fragilité de ses décisions car, postérieurement à l'introduction des requêtes dont vous êtes saisis aujourd'hui, il a publié le protocole sur son site Internet. Mais cela ne saurait évidemment régulariser les décisions antérieures à cette publication.

Nous vous proposons donc de juger que, faute de publication préalable, les critères établis par le protocole de 2007 n'étaient pas opposables à M. B... et à M. E....

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation des décisions attaquées ;

- à ce qu'il soit enjoint au conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes de procéder à un nouvel examen des demandes dans un délai de deux mois ;

- à ce qu'une somme de 2 000 € soit mise à la charge du conseil de l'ordre au titre des frais exposés par chacun des requérants et non compris dans les dépens.