

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 156.208 du 10 mars 2006

G./A.167.681/VI-17.085

En cause : **DAOU Charles,**
 ayant élu domicile chez
 Mes Roger LALLEMAND et
 Jérôme SOHIER, avocats,
 avenue Emile De Mot, n° 19,
 1000 Bruxelles,

 contre :

l'INAMI.

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

Vu la requête introduite par Charles DAOU le 10 novembre 2005 qui demande l'annulation de la décision du Groupe de direction "Promotion de la qualité" de l'INAMI, notifiée par envoi recommandé à la poste le 13 septembre 2005, qui décide la suspension de sa qualité d'organisateur de formation complémentaire et de sessions de "peer review", du 1^{er} octobre 2005 au 31 décembre 2006;

Vu la demande introduite le même jour par le même requérant tendant à la suspension de l'exécution du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M. DELVAX, Auditeur adjoint au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 94 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 15 février 2006 ordonnant le dépôt du rapport et convoquant les parties à comparaître le 6 mars 2006 à 14.30 heures;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat, Président f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me Augustin DAOUT, loco Mes Roger LALLEMAND et Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour le requérant et Mme Cécile MATHIEU, attaché, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DELVAX, Auditeur adjoint;

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 demande sont les suivants :

1. Le requérant est licencié en orthodontie.

Il a organisé, en 2004, des activités de formation complémentaire au sens de l'accord dento-mutualiste, activités ayant été accréditées par décision de la Commission d'appel du groupe de promotion de la qualité-praticiens de l'art dentaire.

Le 17 novembre 2004, le requérant a introduit une nouvelle demande d'accréditation pour des formations destinées à être dispensées en 2005.

2. Le 12 avril 2005, la partie adverse a adressé le courrier suivant au requérant :

" Dans le cadre du règlement de fonctionnement concernant les organisateurs d'activités de formation complémentaire et de sessions de peer review, le Groupe de direction «Promotion de la qualité» a constaté que vous n'avez pas respecté toutes les conditions du règlement de fonctionnement.

Lors de sa séance du 3 mars 2005, le Groupe de direction a constaté que des questions se posent au niveau du caractère commercial de vos cours. En conséquence, vous ne respectez pas le point 1.1. du règlement de fonctionnement (annexe 1). En annexe 2, vous trouverez un extrait du rapport de la séance du 3 mars 2005, approuvé lors de la séance du 7 avril 2005 et votre dossier administratif.

Sur base des constatations susmentionnées, le Groupe de direction a décidé d'y donner suite, conformément au point 2.4., 2^{ème} alinéa du règlement de fonctionnement.

En annexe 3, vous trouverez un aperçu des sanctions possibles qui découlent du non-respect du règlement de fonctionnement.

Avant que le Groupe de direction décide de vous sanctionner ou non et de la nature et entrée en vigueur de la sanction, nous vous demandons explicitement de réagir à la décision du Groupe de direction, par écrit, dans les 30 jours suivant la réception de la présente (voir point 2.4. in fine du règlement de fonctionnement.

(...)".

L'annexe 2 à ce courrier consiste en un "Extrait du rapport de la séance du Groupe de Direction du 3 mars 2005, approuvé lors de la séance du 7 avril 2005", ainsi rédigé :

« (...)»

X fait remarquer que des questions se posent au niveau du caractère commercial des cours de M. Charles DAOU. Il rappelle le contenu de la page 2, point 6 de la brochure d'informations «Séminaires d'orthodontie pour l'omnipraticien». Par le passé, les liens entre l'organisateur Charles DAOU et l'organisation «European Orthodontics Seminars» et la confusion concernant l'utilisation des sommes d'argent générées par l'organisation des cours ont déjà été mis en question.

Sur la base de ces constatations, le Groupe de direction décide de donner suite à ce dossier, conformément à l'alinéa 2 du point 2.4 du règlement de travail. Le délai pour réagir par écrit est de 30 jours".

3. Le 11 mai 2005, le requérant a répondu à la partie adverse en demandant l'organisation d'une réunion avec le responsable de la commission "dans l'objectif de vous donner les réponses à toutes vos questions".

4. Par un courrier du 17 juin 2005, la partie adverse a informé le requérant en ces termes :

" En sa séance du 16-06-2005, 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 en ce que :

-l'organisateur poursuit des buts commerciaux ou n'a pas l'indépendance voulue par rapport aux sociétés commerciales.

Le Groupe de Direction vous demande d'aviser les participants à ce cours du refus de celui-ci dans le cadre de l'accréditation des Praticiens de l'art dentaire.

Dans l'hypothèse où vous contesteriez cette décision, vous pouvez faire appel de celle-ci auprès de la Commission d'Appel, érigée au sein du Groupe de Direction, «Promotion de la qualité-Praticiens de l'Art dentaire», conformément aux modalités reprises dans la lettre en annexe".

A ce courrier était joint la copie du règlement pour le fonctionnement de la Commission d'appel créée auprès du Groupe de direction Promotion de la qualité praticiens de l'art dentaire.

5. Le 12 juillet 2005, le requérant a adressé un courrier à "l'INAMI - Promotion de la qualité-Praticiens de l'art dentaire", en formulant à nouveau le souhait que soit organisée "une réunion avec le responsable de la commission, dans l'objectif de mettre au point vos doutes concernant les raisons de refus de mon activité de cours en orthodontie".

Le requérant a précisé qu'aucune relation commerciale n'était nouée avec quiconque et a explicité en ces termes le point 6 de la seconde page de la brochure d'information : "il y a un laboratoire pour effectuer les appareils d'orthodontie selon la conception de European Orthodontics Seminars, mais les participants ont toute la liberté de choisir leur laboratoire et en aucun (cas) sont obligés de travailler avec ce laboratoire; ce laboratoire est complètement indépendant et facture directement pour les dentistes".

6. Le Groupe de direction de la partie adverse a approuvé, lors de la séance du 8 septembre 2005, le rapport adopté lors de sa séance du 16 juin 2005, libellé dans les termes suivants :

" Extrait du rapport de la séance du Groupe de Direction du 16 juin 2005, approuvé lors de la séance du 8 septembre 2005

V. APPLICATION DU REGLEMENT DE FONCTIONNEMENT POUR LES ORGANISATEURS D'ACTIVITES DE FORMATION COMPLEMENTAIRE ET DE PEER REVIEW : CHARLES DAOU

Lors de la séance du 3 mars 2005, il a été constaté que le caractère commercial de l'organisateur d'activités de formation complémentaire Charles Daou soulève des questions. Conformément au point 2.6. du règlement de fonctionnement, le Groupe de direction doit se prononcer sur l'opportunité de sanctionner ou non cet organisateur.

Le Groupe de direction déclare que la défense écrite de M. Charles Daou est recevable, mais constate qu'elle ne contient pas de nouveaux éléments pouvant

entrer en ligne de compte dans la décision de sanctionner ou non cet organisateur.

Après concertation, le Groupe de direction, se fondant sur les constatations précitées, décide à l'unanimité de sanctionner M. Charles Daou par une suspension de sa qualité d'organisateur du 1^{er} octobre 2005 au 31 décembre 2006.";

Cette décision constitue l'acte attaqué.

Considérant que le requérant prend un moyen, le second de la requête, "de la violation du principe de proportionnalité et de la violation des articles 2 et 3 de la loi sur la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motivation adéquate, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir"; qu'en une première branche, il affirme que, par la décision attaquée, la partie adverse prononce une sanction à l'égard du requérant, soit 14 mois de suspension, en application du point 3.1 du règlement de fonctionnement, sur la base d'une motivation incorrecte et contradictoire, alors que tout acte administratif individuel doit indiquer formellement les motifs sur lesquels il se fonde, que ces motifs doivent être adéquats, procéder d'un examen complet des éléments propres à la cause et être corrects en fait et en droit, qu'en l'espèce, la partie adverse l'a informé, par un courrier du 12 avril 2005, de ce que "des questions se posent au niveau du caractère commercial de vos cours", que, sans répondre aux demandes d'audition qu'il lui avait adressées, la partie adverse a conclu que sa "défense écrite" ne contenait pas de nouveaux éléments pouvant entrer en ligne de compte et qu'elle a décidé de lui infliger une sanction de suspension, qu'ainsi, la motivation de la décision attaquée est contradictoire, et que la partie adverse considère, sans s'en expliquer, que les questions qu'elle se posait se sont muées en faits établis, lesquels exigeaient une sanction;

Considérant que la partie adverse fait observer que "la lettre du 12 avril 2005 et son annexe précisent clairement en droit et en fait le fondement de la position du Groupe de direction", que cette lettre se réfère au point 1.1. du règlement de fonctionnement, au lien existant entre le requérant et l'organisation "European Orthodontics Seminars" et à la confusion provoquée par l'utilisation des sommes d'argent générées par l'organisation des cours, les faits n'étant pas contestés par le requérant;

Considérant que le Président du Groupe de direction "Promotion de la qualité" a envoyé au requérant la lettre, datée du 12 avril 2005, et le rapport qui y est annexé, dont les termes ont été reproduits dans l'exposé des faits;

Considérant que la décision attaquée, datée du 12 septembre 2005, est rédigée comme suit: :

" Concerne : Application du règlement de fonctionnement pour l'organisateur d'activités de formation complémentaire «Charles Daou»

Monsieur,

Dans le cadre du règlement de fonctionnement concernant les organisateurs d'activités de formation complémentaire et de sessions de peer review, le Groupe de direction «Promotion de la qualité» avait constaté que vous n'aviez pas respecté toutes les conditions du règlement de fonctionnement. Le Groupe de direction avait décidé d'y donner suite, conformément au point 2.4, 2^{ème} alinéa du règlement de fonctionnement (voir lettre en annexe concernant l'application du règlement de fonctionnement du 11 avril 2005).

Lors de sa séance du 16 juin 2005, conformément au point 2.6. du règlement de fonctionnement, le Groupe de direction a examiné votre dossier avec votre défense écrite (voir copie en annexe) et a constaté qu'elle ne contient pas de nouveaux éléments pouvant entrer en ligne de compte dans la décision de vous sanctionner ou non.

En application des points 2.6 et 3.1 du règlement de fonctionnement, le Groupe de direction a décidé à l'unanimité de vous sanctionner par une suspension de votre qualité d'organisateur du 1^{er} octobre 2005 au 31 décembre 2006.

En cas de contestation, une requête peut être introduite devant le Conseil d'Etat dans les 60 jours à dater de cette notification de la décision du Groupe de direction.

En annexe, vous trouverez un extrait du rapport de la séance du 3 mars 2005, approuvé lors de la séance du 7 avril 2005 et un extrait du rapport de la séance du 16 juin 2005, approuvé lors de la séance du 8 septembre 2005.

(...)";

que l'extrait du rapport annexé à cette décision est reproduit dans l'exposé des faits;

Considérant qu'en application des articles 1^{er}, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, les actes de portée individuelle accomplis par les autorités administratives dans le but de produire des effets à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autorité administrative doivent faire l'objet d'une motivation formelle; que celle-ci consiste dans l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision; que cette motivation doit être adéquate;

Considérant qu'il y a lieu d'entendre par motivation adéquate de l'acte administratif toute motivation qui fonde raisonnablement la décision concernée (Cass. 5 février 2000, Bull. cass., p. 285);

Considérant qu'en l'espèce, c'est en vain que l'on cherche, dans les termes de la décision attaquée, l'énoncé des circonstances de fait de nature à justifier le prononcé de la sanction à l'égard du requérant; que la référence à la réglementation applicable, pas plus que celle portée au rapport de la séance du Groupe de direction du 16 juin 2005, approuvé lors de la séance du 8 septembre 2005, ne peuvent être tenus comme des justifications de la décision attaquée; qu'en effet, le rapport de la séance du 16 juin 2005 n'énonce aucun fait précis qui fût reproché au requérant, mais renvoie lui-même au rapport de la séance du 3 mars 2005 au cours de laquelle il aurait été affirmé que "le caractère commercial de l'organisateur d'activités de formation complémentaire Charles Daou soulève des questions. Conformément au point 2.6 du règlement de fonctionnement, le Groupe de direction doit se prononcer sur l'opportunité de sanctionner ou non cet organisateur"; qu'à supposer que l'on puisse voir dans ces références successives l'énoncé d'éléments contribuant à la motivation de la décision attaquée, force est de constater que nulle part ne se trouvent précisés le ou les faits précis dont la partie adverse prétend induire le "caractère commercial de l'organisateur d'activités de formation complémentaire" qui sert de fondement à la décision attaquée; que cette lacune ne permet pas de considérer celle-ci comme adéquatement motivée; que le second moyen, en sa première branche, est manifestement fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du Groupe de direction "Promotion de la qualité" de l'INAMI, prise le 16 juin 2005 et notifiée par lettre datée du 12 septembre 2005, qui prononce la suspension de Charles DAOU de sa qualité d'organisateur de formation complémentaire et de sessions de "peer review", du 1^{er} octobre 2005 au 31 décembre 2006.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le dix
mars deux mille six par :

M. LEWALLE,	Conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} SCHMITZ,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

V. SCHMITZ.

P. LEWALLE.