CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 187.359 du 27 octobre 2008

G./A.172.952/VI-17.149

En cause : **CAHAY** Xavier,

ayant élu domicile chez
Mes Jean-Louis GILISSEN et
Jean-Pascal D'INVERNO, avocats,
rue Colard Trouillet, n° 47,
4100 Seraing,

contre :

l'Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité, en abrégé INAMI.

LE CONSEIL D'ETAT, VIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 mai 2006 par Xavier CAHAY qui demande l'annulation de la "décision prise par la Commission d'appel instituée auprès du Groupe Direction Promo Art Dentaire, service des soins de santé de l'INAMI adoptée en la séance de cette Commission d'appel le 16 mars 2006 sous les références 1210/NL/2006, décision déclarant [recevable mais non fondé] l'appel introduit par le requérant contre la décision prise par le Groupe Direction Promotion de la Qualité du 12 janvier 2006 refusant d'accréditer le requérant pour l'année 2004";

Vu le mémoire ampliatif;

Vu le rapport de M. DELVAX, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 26 septembre 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 15 octobre 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me Nicolas LEUTHER, loco Mes Jean-Louis GILISSEN et Jean-Pascal D'INVERNO, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Mme Céline MATHIEU, attaché, comparaissant pour la partie adverse;

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

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

Considérant que le mémoire en réponse a été transmis tardivement par la partie adverse; qu'il doit être écarté des débats;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête sont les suivants:

1. L'article 36bis de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 dispose que :

" § 1er. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur la proposition conjointe des Ministres ayant respectivement la Santé publique et les Affaires sociales dans leurs attributions, les conditions et la procédure suivant lesquelles une réglementation en matière d'accréditation de certains médecins est instaurée. [...]
L'accréditation implique le respect de certaines exigences de qualité, parmi lesquelles :
- un système de formation continue;
- un contrôle de la qualité exercé par les pairs («peer-review») et organisé dans le cadre 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 paramédicales et aux commissions médicales;
- une organisation optimale de la pratique médicale organisée dans le cadre du même arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967.
- le respect de règles ou de recommandations en rapport avec la prescription rationnelle de médicaments et de prestations spécialisées fixées par le Conseil national de la promotion de la qualité ou, le cas échéant, par la Commission de remboursement des médicaments, après notification par l'Institut aux commissions de conventions et d'accords concernées, avec effet à compter du premier jour du deuxième mois qui suit ladite notification.
En outre, le Roi détermine également, selon la procédure visée ci-dessus, les organes responsables de l'organisation de l'accréditation, ainsi que leur composition et leurs règles de fonctionnement.
§ 2. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur la proposition conjointe des Ministres ayant respectivement la Santé publique et les Affaires sociales dans leurs attributions, et sur la proposition de la Commission des accords et des conventions concernée, visée à l'article 26, élaborer une réglementation en matière d'accréditation pour les praticiens professionnels visés aux articles 2, 3, 4, 5, § 2, 21bis, 21quater et 22 du même arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967. [...]".

L'article 36ter de cette même loi énonce que :

" § 1er. En attendant que le Roi ait instauré, conformément aux dispositions de l'article 36bis, une réglementation en matière d'accréditation pour les médecins, les praticiens de l'art dentaire et les pharmaciens-spécialistes en biologie clinique, cette matière continue à être régie par les accords nationaux médico-mutualistes et dento-mutualistes visés à l'article 50, § 1er, et par la convention avec les pharmaciens visée à l'article 48. [...]".

2. Le point 1 de l'accord national dento-mutualiste 2003-2004, adopté le 23 décembre 2002 (Moniteur belge, 20 janvier 2003), est rédigé comme suit :

" 1. Accréditation des praticiens de l'art dentaire
1.1. Les parties conviennent que le système d'accréditation pour 2003 est régi par le mini accord repris en annexe et conclu le 4 décembre 2002 en Commission nationale dento-mutualiste.
1.2. A partir du 1er janvier 2004, le mini accord précité, fera partie intégrante du présent accord, et sera la base du système d'accréditation pour 2004.".

Son point 8 dispose que :

" 8. Durée de l'Accord
Cet accord est conclu pour une période de deux ans soit du 1er janvier 2003 au 31 décembre 2004. Il n'est pas tacitement reconductible. Il peut cependant être dénoncé, par lettre motivée recommandée à la poste, adressée au Président de la Commission nationale dento-mutualiste : [...]".

3. L'annexe à l'accord précité, intitulée "Accréditation des praticiens de l'art dentaire en 2003", prévoit ce qui suit en guise d'introduction :

" Le praticien de l'art dentaire ne doit plus envoyer de demande et doit satisfaire aux exigences suivantes pour pouvoir entrer en ligne de compte pour l'Accréditation 2003.

1. Obtenir, entre le 1er janvier 2003 et le 31 décembre 2003, des unités d'accréditation dans le cadre de la formation complémentaire, comme décrit au point 1.

2. Participer, entre le 1er janvier 2003 et le 31 décembre 2003, à des activités dans le cadre du peer-review, comme décrit au point 2.

3. Collaborer, sur demande écrite expresse du Groupe de direction «Promotion de la Qualité» (ci-dessous appelé Groupe de direction), à la collecte de données relatives à la politique menée en matière de soins bucco-dentaires dans le cadre de l'I.N.A.M.I., comme décrit au point 3.

4. Satisfaire à la condition du seuil d'activité dans le courant de l'année 2003, comme décrit au point 4.

5. Rentrer la feuille individuelle de présence par recommandé avant le 31 mars 2004 et l'envoyer à Monsieur le président du Groupe de direction «Promotion de la

Qualité», Praticiens de l'art dentaire, avenue de Tervueren 211, 1150 Bruxelles, comme décrit au point 4.
Si c'est la première année d'accréditation ou si les données concernant le registre du cabinet dentaire sont changées, le registre doit être rempli et envoyé avec la feuille individuelle de présence (annexe 1.2.)".

Le point 4 de cette annexe est rédigé comme suit :

" 4. LA FEUILLE DE PRESENCE INDIVIDUELLE

La feuille de présence individuelle doit être renvoyée par recommandé au plus tard pour le 31 mars 2004 à Monsieur le Président du Groupe de direction «Promotion de la Qualité», praticiens de l'art dentaire avenue de Tervueren 211, 1150 Bruxelles (annexe 1/1).[...]".

Enfin, l'annexe 1 contient un formulaire sur lequel la phrase suivante se trouve indiquée en gras :

" N.B. Afin d'obtenir l'accréditation 2003, le praticien de l'art dentaire doit remplir le présent document et le retourner par recommandé avant le 31 mars 2004 à Monsieur le Président du Groupe de direction «Promotion de la qualité», Praticiens de l'art dentaire Avenue de Tervueren 211, 1150 BRUXELLES".

4. Il ressort des pièces de la procédure que la partie adverse a établi des documents pour l'accréditation des praticiens de l'art dentaire en 2004 dans lesquels la date du 31 mars 2004 a été remplacée par celle du 31 mars 2005.

5. Le requérant exerce la profession de dentiste.

Dans le courant de l'année 2004, il a suivi un certain nombre de formations destinées à lui permettre d'être accrédité au sens des articles 36bis et 36ter de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

6. Le 3 décembre 2005, il a adressé le document attestant de ses participations à ces formations au président du groupe de direction "Promotion de la Qualité".

7. Le 12 janvier 2006, le courrier suivant a été adressé au requérant :

" Votre dossier d'accréditation pour l'année 2004 a été soumis au Groupe de Direction «Promotion de la Qualité» en sa séance du 12 janvier 2006.

Le Groupe de Direction a décidé de refuser votre feuille de présence individuelle car elle n'a pas été envoyée par recommandé avant le 31 mars 2005 au Président du Groupe de direction «Promotion de la Qualité».

Le Groupe de Direction «Promotion de la Qualité» a dès lors décidé que vous ne pouviez pas prétendre à l'honoraire d'accréditation forfaitaire pour 2004.

Cela veut dire que l'année 2004 et les cours suivis ainsi que les points et domaines obtenus n'interviendront pas dans le cycle de cinq ans.

Pour 2005 vous entrez à nouveau en ligne de compte pour l'accréditation pour autant que vous satisfassiez aux conditions fixées par le Groupe de Direction «Promotion de la Qualité» (voir document «Accréditation des praticiens de l'art dentaire en 2005», envoyé à tous les praticiens de l'art dentaire).

Si vous n'êtes pas d'accord avec cette décision, vous pouvez, en suivant la procédure prévue à cet effet, introduire un recours auprès de la Commission d'appel instituée auprès du groupe de Direction «Promotion de la Qualité» praticiens de l'art dentaire [...]".

8. Le 26 janvier 2006, le conseil du requérant a interjeté appel de cette décision auprès de la commission d'appel susmentionnée en invoquant le fait que le délai d'introduction de la feuille de présence individuelle n'est pas prescrit à peine de nullité, mais a pour seul objectif d'assurer le bon fonctionnement de l'administration, qu'il s'agit d'un délai d'ordre, et qu'admettre le contraire constituerait une mesure disproportionnée.

9. Le 16 mars 2006, la commission d'appel du groupe de direction "Promotion de la Qualité" praticiens de l'art dentaire a adopté la décision suivante :

" Après délibération, la Commission d'appel décide à l'unanimité de déclarer l'appel recevable mais non fondé. L'accréditation pour l'année 2004 n'est donc pas accordée. Cette décision est basée sur le fait que le recours ne contient pas d'éléments nouveaux permettant de réviser la décision du Groupe de Direction".

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il a été communiqué au requérant par un courrier du 27 mars 2006;

Considérant que le requérant prend un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'absence de fondement légal; qu'il soutient que l'acte attaqué ne comporte aucun motif répondant aux arguments qu'il a développés dans son acte d'appel et que la motivation de l'acte attaqué n'est ni adéquate ni exacte ni pertinente mais stéréotypée;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse affirme que, dans le cadre du recours administratif dont elle était saisie, la commission d'appel, qui

n’est pas une juridiction administrative, n’avait pas l’obligation de répondre à tous les arguments développés par le requérant, que la décision attaquée contient une motivation en ce qu’elle renvoie à la décision du groupe de direction qui avait refusé d’accorder l’honoraire forfaitaire d’accréditation au requérant pour 2004 en raison du fait que sa feuille de présence individuelle n’avait été envoyée que le 3 décembre 2005, soit 8 mois après la date limite prévue sans que le recours du requérant eût expliqué ce retard, que la motivation, envisagée dans son contexte, est adéquate, compte tenu du large pouvoir d’appréciation dont dispose la commission d’appel, qu’en l’espèce, celle-ci était liée quant au retard mis par le requérant à rentrer sa feuille d’accréditation, celle-ci devant être reçue le 31 mars 2005 pour l’accréditation 2004 et que le groupe de direction "Promotion de la Qualité" et la commission d’appel n’ont pu que constater que cette condition n’était pas remplie, le délai fixé étant "un délai d’ordre" (lire : un délai de rigueur);

Considérant que la décision attaquée est soumise à l’exigence de motivation formelle prévue par la loi du 29 juillet 1991 précitée; qu’en l’espèce, alors que l’acte d’appel énonçait divers motifs, non invoqués devant le groupe de direction, justifiant que sa"feuille individuelle de présence" fût prise en considération, notamment en ce que le délai fixé n’était pas prescrit à peine de nullité, la commission d’appel a rejeté le recours pour le seul motif qu’il ne "contient pas d’éléments nouveaux permettant de réviser la décision du Groupe de Direction"; que cette assertion, inexacte, en ce que, dans son recours, le requérant faisait valoir que l’exigence touchant à l’envoi de la feuille de présence avant le 31 mars 2005 procédait d’un délai d’ordre et non point de rigueur, ne peut être qualifiée d’adéquate au sens de l’article 3 de la loi du 29 juillet 1991; que les justifications énoncées par la partie adverse dans son dernier mémoire ne peuvent combler cette lacune; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision rendue le 16 mars 2006, en la cause de Xavier CAHAY, par la commission d’appel du groupe de direction "Promotion de la Qualité" Praticiens de l’art dentaire instituée auprès du Service des Soins de santé de l’INAMI.

<u>Article 2</u>.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le vingt-sept octobre deux mille huit par :

Mme	WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM.	LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
	NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
Mme	LAUVAU,	Greffier.

Le Greffier, Le Président,

K. LAUVAU. M.-L. WILLOT-THOMAS.