

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 234.411 du 18 avril 2016

A. 215.970/VIII-9705

En cause : **PIRONNET** Liliane,
ayant élu domicile chez
M^e Vincent THIRY, avocat,
Mont Saint-Martin 74
4000 Liège,

contre :

**l'Institut National d'Assurance
Maladie-Invalidité (INAMI),**
ayant élu domicile chez
M^e Anne FEYT, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 mai 2015 par Liliane PIRONNET qui demande l'annulation de "la décision prise le 24 mars 2015 par l'Administrateur général de l'INAMI, lui refusant une autorisation de cumul pour des consultations en médecine esthétique au Grand-Duché du Luxembourg";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport d'Erik BOSQUET, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 17 février 2016 fixant l'affaire à l'audience publique du 18 avril 2016;

Entendu, en son rapport, Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Laure DEMEZ, loco M^e Vincent THIRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Marc UYTTENDAELE, loco M^e Anne FEYT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Paul ERNOTTE, premier auditeur au Conseil d'État;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. La requérante est médecin-inspecteur statutaire au service d'évaluation et de contrôle médicaux (le SECM) de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI).

2. En 2014, elle fait l'objet d'une procédure disciplinaire en raison de l'exercice d'une activité médicale en dehors de l'INAMI au Grand-Duché du Luxembourg, en contradiction avec "l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 19 novembre 1999 accordant aux médecins fonctionnaires de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité une allocation pour compenser l'interdiction d'exercer toute autre pratique médicale", et "l'article 12 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'État qui prévoit qu'un agent ne peut exercer une activité, rémunérée de quelque façon que ce soit, hors de ses fonctions qu'après avoir obtenu une autorisation de cumul". Cette procédure aboutit, après l'audition de l'intéressée, à une décision de ne pas poursuivre la procédure disciplinaire en raison du caractère non établi des faits reprochés.

3. Le 25 janvier 2015, la requérante introduit une demande d'autorisation de cumul fondée sur l'article 12 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 précité. L'activité envisagée y est décrite comme suit : "Consultation de médecine esthétique au Grand-Duché de Luxembourg. Il s'agit d'un cabinet avec d'autres médecins tous Luxembourgeois". Pour justifier l'absence de conflit d'intérêt, il y est encore précisé ce qui suit :

" Je souhaite pratiquer la médecine esthétique dans un cabinet de groupe, comprenant 4 médecins luxembourgeois (...).

Mon activité serait occasionnelle et se limiterait au samedi et à certains jours de congé.

En effet vu la distance, ces prestations ne pourront jamais être exercées en soirée après le travail (il faut 2h pour se rendre à ce cabinet, donc 2h aller et 2h retour).

Il ne peut y avoir de conflit d'intérêt avec ma profession de médecin inspecteur : la médecine esthétique n'est pas remboursée, la clientèle se situe au Grand-Duché de Luxembourg et les relations avec les prestataires sont limitées à des prestataires luxembourgeois.

Les prestations réalisées ne nécessitent par ailleurs aucun suivi particulier.

Il s'agit d'un domaine auquel je porte un intérêt particulier et cette activité réalisée de manière très accessoire ne peut que stimuler mon dynamisme".

4. Le 2 février 2015, Pierre LEFLOT, supérieur hiérarchique de la requérante, émet un avis favorable sur la demande, indiquant que l'activité envisagée n'est "pas inhérente à la fonction exercée" au sein de l'INAMI, et que sur le vu de l'activité décrite il n'y a pas d'opposition.

5. Le 10 février 2015, le fonctionnaire dirigeant du service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI (apparemment le docteur HEPP) émet un avis favorable sur la demande.

6. Le 24 mars 2015, l'administrateur général de l'INAMI décide de refuser l'autorisation.

Il s'agit de l'acte attaqué qui est rédigé comme suit :

" Demande d'autorisation de cumul

Madame Pironnet,

Vous avez introduit, le 25/01/2015, une demande de cumul pour la pratique de médecine esthétique (consultations) dans un cabinet de groupe au Grand-Duché de Luxembourg qui se limiterait au samedi et à certains jours de congé.

Sur base de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant du statut des agents de l'état (et plus particulièrement l'article 9 (conflit d'intérêts) et l'article 12 (procédure de cumul) et de l'arrêté royal du 19 novembre 1999 accordant aux médecins fonctionnaires de l'Institut National d'Assurance Maladie Invalidité une allocation pour compenser l'interdiction d'exercer toute autre pratique médicale, j'ai décidé de ne pas accéder à votre demande.

L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 10 novembre 1999 mentionne en effet qu'il «est accordé aux agents de l'INAMI qui exercent une fonction pour laquelle le diplôme de docteur en médecine est exigé, une allocation pour compenser l'interdiction d'exercer toute autre pratique médicale». Or, les consultations en médecine esthétique dont vous nous faites part relèvent clairement desdites pratiques médicales, le critère géographique n'ayant à ce titre qu'une valeur secondaire.

(...)"

7. Par un courrier du 23 avril 2015, la requérante sollicite de l'administrateur général un réexamen de sa décision.

8. Par un courrier recommandé avec accusé de réception du 12 juin 2015, réceptionné le 16 juin 2015, l'administrateur général de l'INAMI répond à la requérante ce qui suit :

" Madame,

Faisant suite à votre demande du 23 avril 2015 de réexamen de refus de cumul, je vous communique ce qui suit, complémentirement à mon courrier du 23 mars 2015 :

Vous écrivez ne pas comprendre comment les arrêtés royaux du 2 octobre 1937 et du 19 novembre 1999 peuvent être utilisés comme motivation pour ne pas accéder à votre demande de cumul.

Ainsi que vous le mentionnez, la finalité de l'arrêté royal du 19 novembre 1999 accordant aux médecins-fonctionnaires de l'institut nation d'assurance maladie-invalidité, une allocation pour compenser l'interdiction d'exercer toute autre pratique médicale, est effectivement d'accorder une allocation, mais cette allocation est octroyée pour compenser l'interdiction de toute autre pratique médicale, tel que précisé à l'alinéa premier de l'article 1^{er} de l'arrêté.

Cet arrêté royal de 1999 ne vise donc effectivement pas la pratique d'un cumul, à l'exception d'un cumul avec une pratique médicale, ce qui est bien l'objet de votre demande.

Vous êtes tenue de respecter cet arrêté royal : l'article 7 § 1^{er} de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, précise en effet que «l'agent de l'État remplit ses fonctions avec loyauté, conscience et intégrité sous l'autorité de ses supérieurs hiérarchiques. À cet effet, il doit respecter les lois et règlements en vigueur ainsi que les directives qui lui sont données dans le cadre de ces lois et règlements; ...».

Vous évoquez le fait qu'il n'y aura jamais cumul entre cette allocation et l'activité exercée, en, vous basant sur le dernier alinéa de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 19 novembre 1999 :

cet alinéa précise qu'en cas de prestations incomplètes l'allocation est payée au prorata des prestations accomplies : cette disposition signifie que vous bénéficiez des l'intégrité de l'allocation pour des prestations complètes, et d'une allocation partielle (calculée au prorata) lorsque vos prestations sont incomplètes (ex : si vous travaillez à 80 %, vous recevrez 80 % de votre allocation), conformément au régime général des allocations. Cette disposition ne vise donc pas du tout l'éventuel cumul entre l'allocation et une activité rémunérée en dehors de votre fonction.

Vous demandez par ailleurs d'explicitier la motivation liée à un potentiel conflit d'intérêt. En tant que médecin inspecteur, vous êtes amenée à constater des infractions individuelles à la législation Assurance Soins de Santé et indemnités belge. D'un point de vue déontologique, il me semble évident que cette «double casquette» serait de nature à porter préjudice à l'INAMI si vous étiez mise en cause par les autorités luxembourgeoises pour un fait lié à votre pratique médicale souhaitée dans ce même pays.

En outre, vous vous interrogez sur les arguments qui m'ont poussé à ne pas suivre l'avis de votre hiérarchie. Ces arguments se retrouvent dans mon courrier du 23 mars 2015. Votre hiérarchie n'a en matière de cumul qu'un avis consultatif et la décision finale d'autorisation ou de refus de cumul revient à l'administrateur général.

Enfin, vous faites référence à la nécessaire égalité de traitement prévue dans la Constitution. Je n'ai pas connaissance de médecins de l'INAMI ayant actuellement une pratique médicale à la Croix-Rouge ou à la Communauté flamande.

Je confirme donc ma décision initiale de ne pas accepter votre demande de cumul compte tenu du fait que vous bénéficiiez d'une allocation pour compenser l'interdiction de toute pratique médicale.

(...)"

Considérant que le moyen unique est "pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 [relative à] la motivation formelle des actes administratifs, du principe selon lequel tout acte administratif doit reposer [sur] des motifs admissibles en fait et en droit, de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État le 12 janvier 1973, de l'article 9 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 fixant le statut des agents de l'État, et des articles 10 et 11 de la Constitution"; que la requérante fait observer que l'acte attaqué est exclusivement fondé sur le fait que l'activité envisagée est une "pratique médicale" interdite aux médecins-fonctionnaires de l'INAMI en vertu de l'arrêté royal du 19 novembre 1999 accordant aux médecins-fonctionnaires de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, une allocation pour compenser l'interdiction d'exercer toute autre pratique médicale, sans se fonder sur l'article 12 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 précité, dont l'application requiert l'exercice d'un pouvoir d'appréciation, et sans indiquer les raisons pour lesquelles il s'écarte des deux avis favorables émis par ses supérieurs hiérarchiques; qu'elle conteste que l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 19 novembre 1999 précité interdirait le cumul de toute pratique médicale à tous les agents de l'INAMI qui exercent une fonction pour laquelle le diplôme de docteur en médecine est exigé, et soutient qu'à supposer même qu'il en soit ainsi, plusieurs médecins-inspecteurs de l'INAMI ont déjà reçu pareille autorisation de cumul (soit comme médecin de la Croix-Rouge, soit comme médecin anti-dopage de la Communauté flamande) en sorte que sa demande ne pouvait être refusée à peine de violer les articles 10 et 11 de la Constitution; qu'elle indique encore que l'activité qu'elle envisage ne constitue pas une "pratique médicale" mais uniquement un travail de consultation de médecine esthétique non remboursée dans le cadre de l'assurance maladie obligatoire, et que cette activité serait de surcroît réalisée à l'étranger en sorte qu'il n'y aurait aucun risque de conflit d'intérêts; qu'enfin, elle fait valoir que l'arrêté royal du 19 novembre 1999 précité n'a pas été soumis à la section de législation du Conseil d'État en sorte qu'il est illégal et que son application doit être écartée conformément à l'article 159 de la Constitution;

Considérant que la partie adverse répond que, contrairement à ce que soutient la requérante, l'acte attaqué n'est pas exclusivement fondé sur l'article 1^{er} de

l'arrêté royal du 19 novembre 1999 précité, puisqu'il fait expressément référence aux articles 9 et 12 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 précité; qu'elle ajoute que l'acte attaqué expose de manière concrète les motifs pour lesquels l'autorisation est refusée, à savoir que les consultations en médecine esthétique envisagées par la requérante constituent des pratiques médicales au sens de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 19 novembre 1999 précité, alors qu'en application de ce dernier arrêté elle bénéficie justement d'une allocation pour compenser l'interdiction d'exercer une telle pratique médicale; qu'elle souligne que, dans le courrier qu'elle a adressé à la requérante, le 12 juin 2015, elle lui a précisé les raisons d'un conflit d'intérêts de la manière suivante :

" Vous demandez par ailleurs d'explicitier la motivation liée à un potentiel conflit d'intérêt. En tant que médecin inspecteur, vous êtes amenée à constater des infractions individuelles à la législation Assurance Soins de Santé et Indemnités belge. D'un point de vue déontologique, il me semble évident que cette «double casquette», serait de nature à porter préjudice à l'INAMI si vous étiez mise en cause par les autorités luxembourgeoises pour un fait lié à votre pratique médicale souhaitée dans ce même pays";

qu'elle soutient que dans le cadre de sa fonction à l'INAMI, la requérante assure le contrôle des activités médicales qu'elle envisage d'exercer au Grand-Duché de Luxembourg, et qu'elle n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en refusant l'autorisation de cumul au motif, d'une part, qu'elle bénéficie d'une allocation pour compenser l'interdiction d'exercer toute pratique médicale et, d'autre part, qu'il existe un risque de conflit d'intérêts; qu'elle conteste encore que l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 19 novembre 1999 précité dérogerait à l'arrêté royal du 2 octobre 1937 précité, et indique que ledit article 1^{er} a pour objet d'octroyer une allocation "en compensation d'une interdiction a priori de toute autre pratique médicale, laquelle interdiction résulte fort logiquement du conflit d'intérêt"; qu'en ce qui concerne la violation alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution, elle fait valoir que la requérante ne démontre pas que sa situation serait en tous points comparable à celles des médecins qui auraient été autorisés à cumuler leurs fonctions avec des activités à la Croix-Rouge ou à la Communauté flamande, et précise que dans le premier cas, il s'agissait d'un médecin autorisé à cumuler ses fonctions avec une activité bénévole d'utilité publique extrêmement limitée au service d'une organisation humanitaire, et dans le second cas, il s'agissait d'un médecin autorisé à cumuler ses fonctions avec une activité de contrôle du même type que celle qu'elle exerce à l'INAMI, et au bénéfice d'une autre autorité publique; qu'enfin, elle prétend que l'arrêté royal du 19 novembre 1999 précité n'a aucun contenu normatif en sorte qu'il ne devait pas être soumis à la section de législation du Conseil d'État; qu'elle n'a pas déposé de dernier mémoire;

Considérant que l'acte attaqué indique expressément qu'il se fonde notamment sur l'article 12 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 précité; que c'est donc au regard des exigences de cette disposition que la partie adverse a examiné si la

requérante pouvait bénéficier d'une autorisation de cumul; que l'application de cette disposition implique l'exercice d'un pouvoir d'appréciation notamment en ce qui concerne le caractère "accessoire" de l'activité envisagée; que l'examen de la partie adverse a également porté sur le respect de l'article 9 du même arrêté, qui interdit aux agents de se placer ou se laisser placer dans une situation de conflit d'intérêts; que par rapport à cette notion, l'autorité dispose d'un pouvoir souverain d'appréciation dont l'exercice doit se traduire, par l'indication dans l'acte, des motifs concrets justifiant l'existence ou l'absence de risque d'un tel conflit; que force est de constater que l'acte attaqué n'indique pas ces motifs; qu'il ne peut, dans le cadre du présent recours, être tenu compte des motifs exprimés dans un courrier du 12 juin 2015 adressé par la partie adverse à la requérante après l'introduction de la présente requête; que la troisième disposition visée par l'acte attaqué est l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 19 novembre 1999 précité, qui accorde, aux agents de l'INAMI qui exercent une fonction pour laquelle un diplôme de docteur en médecine est exigé, une "allocation pour compenser l'interdiction d'exercer toute autre pratique médicale"; que toutefois, cet arrêté royal n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, en violation de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État; que cet arrêté royal est illégal et doit, en conséquence, être écarté; que s'agissant d'un moyen d'ordre public, la requérante n'a pas à justifier de son intérêt; qu'il s'ensuit que le moyen unique est fondé;

Considérant que la partie requérante sollicite qu'une indemnité de procédure de 700 euros lui soit accordée; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision prise le 24 mars 2015 par l'administrateur général de l'INAMI refusant à PIRONNET Liliane une autorisation de cumul pour des consultations en médecine esthétique au Grand-Duché de Luxembourg.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le dix-huit avril deux mille seize par :

Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État, président f.f.,
Gregory DELANNAY, greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Gr. DELANNAY.

P. VANDERNACHT.