

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**VI<sup>e</sup> CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n° 241.767 du 12 juin 2018

A.216.821/VI-20.556

En cause : **1. MASHSHINI Karim,**  
**2. la société privée à responsabilité limitée**  
**CABINETS DENTAIRES MASHSHINI-SCHMIT,**

ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Benoît CAMBIER et  
Dieu-Hanh NGUYEN, avocats,  
avenue Winston Churchill 253/40  
1180 Bruxelles,

contre :

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

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 31 août 2015, Karim MASHSHINI et la société privée à responsabilité limitée CABINETS DENTAIRES MASHSHINI-SCHMIT demandent l'annulation de :

" la décision prise par Pierre Paermentier, Directeur Général du Service du Contrôle administratif de l'INAMI, notifiée à l'Alliance Nationale des Mutualités Chrétiennes le 25 mars 2008, dans les termes suivants :  
Toepassing van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994, art. 138.  
Ter attente van Tom Joos, Departementsdirecteur gezondheidszorg  
Hierbij bevestigen wij u dat de hierna genoemde personen gevolmachtigd zijn tót waarmerking van de elektronisch opgeslagen en verwerkte gegevens :  
Tom Joos, hoofdgevolmachtigde.  
Trees Brondeel, plaatsvervangende gevolmachtigde".

## *II. Procédure*

Les droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Laurent JANS, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire, dans lequel elle sollicite le maintien des effets de l'acte attaqué en cas d'annulation.

Par une ordonnance du 9 janvier 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 février 2018 à 10 heures.

Par un courrier du 6 février 2018, l'affaire a été remise *sine die*.

M. Laurent JANS, premier auditeur, a rédigé un rapport sur la base de l'article 14, alinéa 3 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 2 mai 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 30 mai 2018 à 10 heures.

M. David DE ROY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Nicodème HAYOIS, *loco* M<sup>es</sup> Benoît CAMBIER et Dieu-Hanh NGUYEN, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et M. Christophe CIPRIETTI, conseiller, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent JANS, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

### *III. Exposé des faits utiles*

1. Le contexte factuel et les antécédents de procédure de la présente cause sont décrits par l'arrêt n° 236.544, prononcé par le Conseil d'Etat le 25 novembre 2016. Au titre de l'"Exposé des faits", il y est rapporté ce qui suit:

" IV.1. Le Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité dépose, le 11 février 2014, une requête devant la Chambre de première instance installée auprès dudit Service, reprochant au premier requérant d'avoir porté en compte à l'Assurance obligatoire soins de santé et indemnités, entre le 22 février 2010 et le 27 juin 2012, des prestations de santé non conformes. Ces relevés de prestations ont été établis sur la base de données de facturation fournies par les organismes assureurs et authentifiées par les mandataires de ces organismes.

IV.2. Compte tenu du fait que les remboursements ont cependant été perçus par la seconde requérante, le Service d'évaluation et de contrôle médicaux demande qu'il soit fait application de l'article 164, alinéa 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé, coordonnée le 14 juillet 1994, et, qu'en conséquence, cette société soit condamnée solidairement au paiement de cette somme.

IV.3. Dans leurs conclusions du 11 mai 2014 déposées devant la Chambre de première instance, les parties requérantes font valoir que ne figurait pas au dossier de l'administration la preuve de l'agrément accordé par le fonctionnaire-dirigeant du Service du contrôle administratif de l'INAMI aux personnes ayant délivré les documents d'authentification relatifs aux listings de données de facturation émanant des organismes assureurs. A défaut de cette preuve, les parties requérantes estiment que devaient être écartées, au vu de l'article 138 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, toutes les prestations litigieuses.

IV.4. A l'audience du 18 décembre 2014, la Chambre de première instance, après avoir entendu les parties en leurs explications, met le dossier en continuation afin de permettre au Service d'évaluation et de contrôle médicaux de produire l'acte d'agrément des mandataires des organismes assureurs ayant transmis les listings de données et l'acte d'authentification des listings de données.

IV.5. Le 12 février 2015, le Service d'évaluation et de contrôle médicaux dépose au greffe de la Chambre de première instance des décisions du fonctionnaire-dirigeant du Service du contrôle administratif de l'INAMI, portant agréments des mandataires des organismes assureurs ayant délivré les documents d'authentification. Ces documents ont été communiqués aux parties requérantes le 13 février 2015.

IV.6. Les parties requérantes font également valoir qu'à une audience du 26 février 2015, la Chambre de première instance a mis le dossier en continuation pour permettre au Service d'évaluation et de contrôle médicaux de fournir des documents permettant de vérifier la correspondance entre les personnes figurant sur les actes authentifiés et celles figurant sur les actes d'agrément.

IV.7. Les décisions communiquées aux parties requérantes le 13 février 2015, datées du 10 février 2010 et du 23 février 2011, prises par le fonctionnaire dirigeant du Service du contrôle administratif de l'INAMI, constituent les actes attaqués".

2. Les décisions des 10 février 2010 et 23 février 2011 dont il est ainsi question avaient donc fait l'objet de deux recours en annulation, respectivement enrôlés sous les références G./A.215.568/VI-20.426 et G./A.215.569/VI-20.427.

L'arrêt n° 236.544, précité, joint les deux recours, décide que – contrairement à ce que soutenait la partie adverse – le Conseil d'Etat est bien compétent pour en connaître, les déclare recevables et ordonne la réouverture des débats afin de permettre l'examen du moyen unique soulevé dans chacun d'eux.

Dans le cadre de la réouverture des débats ainsi ordonnée, le premier auditeur rapporteur a déposé un rapport aux termes duquel il a conclu au caractère fondé du moyen soulevé, en des termes identiques, dans chacun des recours et, par voie de conséquence, à l'annulation des deux actes attaqués par ces recours.

A la suite de la notification de ce rapport à la partie adverse, le premier auditeur rapporteur a rédigé une note, le 27 mars 2017, demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 14<sup>quinquies</sup> de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Par un courrier recommandé notifié le 30 mars 2017, le greffe a informé la partie adverse que la chambre allait statuer sur l'annulation des actes attaqués à moins qu'elle ne demande, dans un délai de quinze jours, à être entendue. Par une lettre du 3 avril 2017, la partie adverse a demandé à être entendue.

A l'audience du 19 mai 2017, la partie adverse n'a pas contesté qu'elle n'avait pas introduit de demande de poursuite de la procédure dans le délai prescrit.

L'arrêt n° 238.353 du 30 mai 2017 annule les deux décisions attaquées par les recours référencés G./A.215.568/VI-20.426 et G./A.215.569/VI-20.427.

3. Il est, par ailleurs, à noter que, dans le cadre de l'affaire référencée G./A.215.568/VI-20.426 qui a donné lieu aux arrêts n°<sup>os</sup> 236.544 et 238.353, précités, était produite, à l'appui du mémoire en réponse, une décision de la partie adverse, prise le 25 mars 2008 et adressée à Tom JOOS qui y est identifié en qualité de

"Departementsdirecteur gezondheidszorg" de "Christelijke Mutualiteiten Landsbond".

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué par le présent recours, est libellée comme suit :

" Hierbij bevestigen wij u dat de hierna genoemde personen gevolmachtigd zijn tot waarmaking van de elektronisch opgeslagen en verwerkte gegevens:  
Tom Joos, hoofdgevolmachtigde.  
Trees Brondeel, plaatsvervangende gevolmachtigde".

#### *IV. Compétence du Conseil d'Etat*

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève un déclinatoire de compétence en faisant valoir, sur la base de l'article 167 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, ainsi que de l'article 580, 1° et 3°, du Code judiciaire, que les juridictions du travail sont seules compétentes pour connaître de la présente cause.

A l'audience du 30 mai 2018, la partie adverse a expressément déclaré renoncer au déclinatoire de compétence qu'elle avait soulevé.

Il n'y a donc plus lieu d'examiner ce déclinatoire, qui ne doit – par ailleurs – pas être soulevé d'office.

#### *V. Recevabilité du recours quant à l'intérêt des requérants*

Aux pages 4 à 7 de son mémoire en réponse, la partie adverse soulève deux exceptions mettant en cause l'intérêt des requérantes à contester la légalité de l'acte attaqué.

A l'audience du 30 mai 2018, la partie adverse a expressément déclaré renoncer à ces deux exceptions, ainsi qu'au point c) de son dernier mémoire.

Il n'y a donc plus lieu d'examiner ces exceptions, qui ne doivent – par ailleurs – pas être soulevées d'office.

Enfin, dès lors que – selon l'affirmation des requérants – les supports magnétiques fournis par l'Alliance nationale des mutualités chrétiennes ont été authentifiés par Trees BRONDEEL et que les requérants n'impliquent pas Tom JOOS,

la recevabilité du recours quant à l'intérêt doit être limitée dans la mesure où l'acte attaqué agrée cette seule personne.

## *VI. Premier moyen*

### *VI.1. Thèses des parties*

#### *A. Requête*

Les requérants soulèvent un premier moyen, pris de la violation "de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs unilatéraux de portée individuelle, laquelle requiert que ces actes fassent l'objet d'une motivation figurant dans l'acte *instrumentum*, ce qui est une condition de légalité externe". Ils font valoir que l'acte d'agrément, par le fonctionnaire-dirigeant du Service du Contrôle administratif, en application de l'article 138 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, des mandataires des organismes assureurs est un acte administratif de portée individuelle, et que cet acte est accompli par une autorité administrative, le fonctionnaire-dirigeant, à l'égard d'un administré, le mandataire de l'organisme assureur, dont il détermine la situation et produit des effets juridiques tenant à l'application de l'article 138 de la même loi. Ils estiment que l'acte attaqué devait faire apparaître dans une motivation adéquate, claire et précise les raisons pour lesquelles il était délivré aux personnes concernées et non se borner à confirmer que les personnes dont l'identification y figure sont agréées en qualité de mandataires pour authentifier les données conservées ou traitées électroniquement.

#### *B. Mémoire en réponse*

La partie adverse estime qu'il y aurait lieu de procéder à une substitution de motifs, en raison du fait que la motivation interne des décisions est présente et du fait qu'une annulation desdites décisions entraînerait une insécurité juridique importante. Elle fait valoir que la compétence du fonctionnaire dirigeant du Service du contrôle administratif de l'INAMI, en l'espèce, est déterminée par l'article 138 de la loi coordonnée le 14 juillet 1994 qui prévoit que "[...] Après authentification par un mandataire de l'organisme assureur ou l'office de tarification agréé par le fonctionnaire dirigeant du Service du contrôle administratif, ces listes font foi jusqu'à preuve du contraire, également à l'égard de tiers". Elle relève que la loi ne détermine pas les critères permettant au fonctionnaire dirigeant de refuser un agrément, et que,

afin d'encadrer ces agréments, une circulaire destinée aux organismes assureurs a été établie (94/311 du 14 novembre 1994). Celle-ci prévoit deux conditions relatives à la personne du mandataire : "occuper une fonction lui permettant d'assumer la responsabilité du traitement des données relatives au remboursement des soins de santé" et que la fonction présente "des garanties de permanence et de continuité". La partie adverse constate que ces conditions cadrent parfaitement avec la *ratio legis* de cette disposition, puisque le but de l'agrément est d'assurer la qualité des données transmises à l'INAMI par les organismes assureurs, et que dans ces conditions, il se justifie de poser des conditions qui permettent de s'assurer que les données seront validées par une personne responsable au sein de son organisation. Ces deux conditions sont bien connues des organismes assureurs, raison pour laquelle les décisions d'agrément ne mentionnent pas explicitement les motifs de cette décision. En outre, l'Institut est en contact permanent avec les représentants des organismes assureurs en sorte que les responsabilités de chacun au sein de ces organismes sont bien connues des services de l'INAMI, ce qui explique que, dans la plupart des cas, aucune enquête complémentaire n'est nécessaire quant à la personne proposée pour être agréée. Dans le cas d'espèce, les personnes agréées répondent aux conditions fixées puisque: "Monsieur Tom JOOS a été agréé le 3 février 2007, jusqu'au 9 février 2010. Ceci démontre à suffisance le caractère continu et permanent de sa fonction au sein de l'ANMC. Monsieur JOOS occupait à l'époque le poste de directeur. M<sup>me</sup> BRONDEEL fut agréée en date du 25 mars 2008, jusqu'au 11 novembre 2012. Elle occupait une fonction de secrétaire du Directeur du département soins de santé au sein de l'ANMC".

La partie adverse estime qu'il n'est pas contestable que ces personnes remplissaient bel et bien les conditions pour obtenir l'agrément du fonctionnaire dirigeant du Service du contrôle administratif de l'INAMI, et que, au surplus, il y a lieu de constater que ces deux conditions relèvent de l'organisation propre de chaque organisme assureur, auquel il revient donc de déterminer quelles sont les personnes qui remplissent ces deux conditions. Dès lors que l'organisme assureur estime que les personnes proposées remplissent les conditions au sein de leur organisation, l'on perçoit mal ce qui permettrait au fonctionnaire dirigeant de refuser l'agrément (sauf erreur manifeste d'appréciation de l'organisme assureur), sauf à s'immiscer dans l'organisation interne de l'organisme assureur, ce que la loi ne permet pas. La partie adverse conclut que même si la motivation formelle fait défaut, les actes litigieux étaient bel et bien munis d'une motivation interne, comme en attestent les divers éléments du dossier, et qu'en ces circonstances, si le Conseil d'Etat devait considérer

que la formulation de cette motivation était nécessaire, il y aurait lieu de procéder à une substitution de motifs.

### *C. Mémoire en réplique*

Les requérants répliquent que, en "demandant au Conseil d'Etat de procéder à une substitution de motifs pour la raison que la motivation interne (les motifs) de la décision serait présente, la partie adverse fait fi de la distinction entre les motifs de l'acte et la motivation qui doit figurer dans l'acte *instrumentum*". Ils font valoir que les "motifs signalés dans le mémoire en réponse au cours de la procédure pendante devant le Conseil d'Etat sont tardifs et ne peuvent suppléer à l'absence de motivation figurant dans la décision d'agrément telle que notifiée et communiquée dans le cadre de la procédure pendante devant la Chambre de première instance (CE Arrêt n° 228.416 du 19/09/2014; Arrêt n° 223.682 du 03/06/2013; Arrêt n° 222.925 du 20/03/2013 ; Arrêt n° 222.053 du 14/01/2013; Arrêt n° 220.103 du 29/06/2012; Arrêt n° 213.214 du 12/05/2011; Arrêt n° 212.225 du 24/03/2011; Arrêt n° 207.424 du 20/09/2010; Arrêt n° 2013.688 du 05/05/2010; Arrêt n° 199.044 du 17/12/2009; Arrêt n° 186.459 du 24/09/2008) ". Ils font valoir que" pour qu'il puisse être procédé à une substitution de motifs, il faut que l'acte attaqué ait de toute façon dû être pris en vertu d'une règle qui ne laisse à l'autorité qu'une compétence liée". Or, "la compétence conférée au fonctionnaire dirigeant du contrôle administratif en application de l'article 138, alinéa 2, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 est une compétence discrétionnaire". "La motivation eût dû en la forme être d'autant plus précise". Les requérants ajoutent que "la Cour constitutionnelle dit pour droit qu'en ce qu'elle autorise l'organe administratif concerné à fournir, après l'application de la boucle administrative, la motivation requise d'un acte administratif individuel qui n'était pas formellement motivé, la disposition attaquée porte atteinte au droit que la loi du 29 juillet 1991 garantit au destinataire de l'acte mais aussi à tout tiers intéressé, de prendre immédiatement connaissance des motifs qui justifient la décision, du fait de leur mention dans l'acte même (Arrêt n° 103/215 du 16 juin 2015, B.13.4.) ". "Pour la Cour, le droit à la motivation formelle permet de renforcer le contrôle juridictionnel sur les actes administratifs à portée individuelle et le respect du principe de l'égalité des armes dans le cadre du contentieux administratif (même considérant)". Cette jurisprudence s'impose dans le cas présent en interdisant qu'il soit procédé par voie de substitution de motifs. "Devant la Chambre de première instance déjà, tenir compte de motifs non exprimés dans l'acte - aucun ne fut invoqué devant cette juridiction - eût violé ce principe de l'égalité des armes". Si la circulaire 94/311 du 14 novembre 1994 est de nature à encadrer l'action de l'administration, "la partie adverse reconnaît ne pas

respecter la première des conditions fixées". "En effet, elle a admis dans le mémoire en réponse dans l'affaire G/A. 215.568/VI-20.426 que la qualité de secrétaire de M<sup>me</sup> Brondeel agréée le 25 mars 2008 puis le 10 février 2010 permet de s'interroger sur le respect de la condition relative à la possibilité d'endosser la responsabilité de cette transmission". En ce qui concerne "Monsieur Tom Joos qui aurait été agréé le 3 juillet 2007, la partie adverse signale sans autre précision que cette personne occupait à l'époque le poste de directeur, sans affectation précise au service informatique de l'ANMC". Les requérants estiment que les "énonciations reprises dans la circulaire vantée par la partie adverse sont insuffisantes par rapport à la *ratio legis* de l'article 138, alinéa 2, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 et qu'il ne s'agit pas seulement de savoir si une personne occupe un poste lui permettant d'assumer la responsabilité des données transmises"; que le "but de l'agrément est d'assurer la qualité des données transmises par l'organisme assureur, ce qui implique que l'autorité administrative [s'enquiert] des capacités de cette personne à occuper la fonction, ce qui n'a manifestement pas été le cas".

#### *D. Dernier mémoire de la partie adverse*

La partie adverse insiste sur la nécessité de procéder à une substitution de motifs, sur la base de l'argumentation suivante:

" L'annulation des actes d'agrément accordés à M<sup>me</sup> Brondeel, M<sup>me</sup> Fleurquin et M. Danhier remettrait certes en cause l'authentification des listes de prestations produites par les organismes assureurs concernés et obligerait la Chambre de première instance installée auprès du SECM à ne plus tenir compte de la force probante de celles-ci pour la suite de la procédure.

Toutefois, cette situation n'entraînerait pas *ipso facto* l'annulation des poursuites dont font l'objet les parties requérantes devant la Chambre de première instance installée auprès du SECM. Tout au plus cette annulation forcerait-elle le SECM à demander aux organismes assureurs de produire l'ensemble de leurs pièces originales, lesquelles conserverait toutes leurs qualités intrinsèques et, partant, toute leur pertinence sur le fond à l'égard des faits qui sont reprochés aux parties requérantes.

L'obligation qu'il y aurait à rechercher les originaux risque de devenir très difficile eu égard notamment à l'archivage des pièces au sein des organismes assureurs. Par exemple, un problème se posera pour les dossiers infirmiers puisque les prestataires transmettent leur facturation par un procédé électronique. Il n'y a donc plus d'originaux.

Actuellement, 252 dossiers sont en cours devant le Fonctionnaires-dirigeant du SECM, les Chambres de première instance, les Chambres de recours et le Conseil d'Etat. Il faut y ajouter le nombre de dossiers d'enquête en cours en province (639) et qui seront à poursuivre, soit environ 80 dossiers si l'on considère la même proportion de dossiers à poursuivre que pour les décisions MIG de 2016 (12,46%). A l'heure actuelle, le nombre de dossiers impactés serait donc de l'ordre de 330 dossiers.

S'il fallait produire des pièces originales des organismes assureurs pour tous ces dossiers, une insécurité juridique serait générée et la continuité du Service

d'évaluation et de contrôle médicaux (SECM) serait fortement perturbée. En effet, le SECM devrait d'abord demander la production des pièces originales, trier les données reçues et voir quelles attestations de soins sont citées à grief dans les procès-verbaux de constat.

Or, à l'origine, vu le développement de l'outil informatique qui permet de travailler de manière plus rapide et efficace, le législateur a estimé qu'il fallait donner une force probante aux listes électroniques afin de faciliter et de rendre plus rapide le travail de l'administration mais aussi de simplifier la mission des organismes assureurs.

Ainsi, l'article 76sexies de la loi du 9 août 1963 stipulait :

«L'organisme assureur établit de sa propre initiative ou à la demande des services de contrôle de l'I.N.A.M.I., au moyen des données conservées ou traitées par voie électronique, des listes des prestations concernant l'assurance soins de santé dont il a assuré le remboursement via le paiement direct.

Ces listes, qui contiennent les données nécessaires pour identifier correctement les soins dispensés, valent moyennant authentification par un mandataire désigné par l'organisme assureur et agréé par le fonctionnaire dirigeant du Service du contrôle administratif, comme moyen de preuve aussi à l'égard de tiers des prestations portées en compte dans le cadre de cette loi, jusqu'à preuve du contraire.»

L'exposé des motifs de l'article 76sexies de la loi du 9 août 1963 (inséré par l'article 62 de la loi du 15 février 1993; en vigueur 01-01-1993) indiquait :

«Les organismes assureurs utilisent des supports magnétiques pour imprimer des listings de prestations qu'ils ont payées.

Jusqu'à présent, ces listings n'ont pas juridiquement force probante. Ils doivent, par conséquent, être complétés, à l'intention des instances juridictionnelles, par des photocopies des attestations.

Pour simplifier la mission des organismes assureurs, compte tenu qu'ils doivent également mettre à disposition les photocopies, il s'indique de donner à ces listings force probante jusqu'à preuve du contraire. Ceci s'indique d'autant plus qu'en recourant à la facturation par support magnétique, les organismes assureurs pourraient se résoudre à l'abandon de la facture individuelle papier.

Le système proposé par lequel force probante est donnée aux listings sera uniquement applicable au régime du paiement direct parce que ce régime repose sur un accord entre le prestataire et le débiteur.»

À la lecture du texte soumis par le législateur et de l'exposé des motifs, le Conseil d'Etat (section législation) avait fait les deux remarques suivantes :

- «les articles 45 et 58 du projet contiennent des dispositions réglant la valeur probante de données conservées ou transférées électroniquement (...)» (Trav. Parl., Sénat, S.O. 1992-1993, 48-579-1, p. 130)

- «(..) force est de constater que le nouvel article 76sexies exprime insuffisamment l'intention dont il procède, telle qu'elle est formulée dans l'exposé des motifs. Cette intention est, en fait, de conférer une valeur probante à des informations traitées et stockées électroniquement, qui sont transmises sur support magnétique (appelés "listes" dans le projet).» (Trav. Parl., Sénat, S. O. 1992-1993, 48-579-1, p. 140).

Lors du remplacement de l'alinéa 1<sup>er</sup> de cette disposition en 1995 (art. 43 de la loi du 20 décembre 1995 portant dispositions sociales), l'exposé des motifs était encore plus explicite:

«Les organismes assureurs sont tenus de fournir aux services de contrôle de l'INAMI certains listings informatisés qui, après authentification, acquièrent force probante et sont utilisés dans le cadre de procédures initiées à charge des prestataires concernés. (...)»

Actuellement, le développement des réseaux informatiques des mutualités leur permet d'établir aussi par voie électronique, des documents regroupant les prestations remboursées en régime de paiement direct.

Considérant que l'usage de ce type de documents simplifie considérablement la tâche des services de contrôle et accroît leur efficacité car il évite la recherche, la manipulation et la photocopie de pièces originales, il est proposé de leur permettre de se faire produire des listes informatiques des prestations remboursées, quel que soit le mode de paiement (tiers payant ou paiement direct)».

L'envoi de listes ayant force probante par la voie informatique constitue avant tout une facilité permise par le législateur. Aucun obstacle légal n'empêche d'ailleurs la Chambre de première instance installée auprès du SECM de se référer quand même aux listes qui auraient perdu leur force probante : leur portée et leur exactitude seraient, dans ce cas, librement appréciées par cette juridiction.

Par conséquent, si les agréments querrellés devaient être annulés par le Conseil d'Etat et faire perdre leur force probante aux listes concernées, il n'en resterait pas moins que les parties requérantes devraient réfuter, sur le fond cette fois, les données relevantes qui leur seraient à nouveau opposées par le SECM, ce dernier les opposant soit en leur intégralité (ce qui irait à l'encontre de la volonté du législateur comme cela a été démontré ci-dessus), soit sur la base des mêmes listes dénuées de force probante spécifique, soit encore sur la base de nouvelles listes qui auraient été authentifiées par les mêmes personnes, munies cette fois de décisions d'agrément motivées en la forme, et qui récupéreraient alors leur force probante spécifique.

Autant l'effet de l'annulation des décisions d'agrément querrellées sur la durée de la procédure sera conséquent, autant l'effet quant au fond de ces annulations restera minime pour les parties requérantes".

## *VI.2. Appréciation du Conseil d'Etat*

Le respect de l'obligation de motivation formelle imposée par les dispositions de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs doit notamment permettre de vérifier que l'autorité a bien procédé aux examens requis en vue de l'adoption d'un acte administratif.

Si, comme le soutient la partie adverse, une décision qui a pour objet, en vertu de l'article 138, alinéa 2, de la loi du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, d'agréer un mandataire d'organisme assureur ou de l'office de tarification pour l'authentification de listes de prestations, doit être prise dans le respect de conditions que fixe une circulaire, la motivation de cette décision doit permettre de vérifier que l'autorité s'est bien assurée de ce que la personne présentée par l'organisme assureur ou l'office de tarification répondait à ces conditions.

Tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce et les considérations émises par la partie adverse dans ses écrits de procédure et tendant à démontrer que les personnes agréées par l'acte attaqué répondaient nécessairement aux conditions requises ne peuvent pallier l'absence de motivation formelle.

S'agissant de la substitution de motif à laquelle la partie adverse invite le Conseil d'Etat à procéder, il s'impose de rappeler qu'elle consiste en un procédé par lequel le Conseil d'Etat, saisi du recours en annulation dirigé contre un acte administratif, substitue à un motif de droit erroné et sur lequel l'autorité administrative a fondé la décision contestée, un autre motif de droit qui justifie légalement le dispositif de cette décision. En l'espèce, la partie adverse n'identifie à l'appui de sa demande ni le motif de droit de l'acte attaqué qui serait erroné ni le motif qu'elle suggère au Conseil d'Etat d'y substituer. Le Conseil d'Etat n'aperçoit, par ailleurs, pas qu'il y aurait lieu, en l'espèce, de procéder d'office à une telle substitution de motif. Pour le surplus, la demande de la partie adverse s'analyse comme invitant le Conseil d'Etat à pallier l'absence de motivation formelle en se fondant sur des éléments contenus dans ses écrits de procédure, ce qui ne peut être admis.

Il suit de l'ensemble de ces considérations que le premier moyen doit être déclaré fondé.

Il n'y a pas lieu d'examiner les deux autres moyens, qui – à les supposer fondés – ne pourraient entraîner une annulation plus étendue de l'acte attaqué.

## *VII. Demande de maintien des effets de l'acte annulé*

### *VII.1. Thèse de la partie adverse*

Sous le titre "Sur la possibilité de demander que la décision annulée maintienne ses effets," la partie adverse sollicite, dans son dernier mémoire, le maintien des effets de l'acte attaqué, en cas d'annulation de celui-ci. Elle fonde cette demande sur l'argumentation suivante:

" L'annulation des décisions d'agrément serait problématique puisque l'annulation a un effet *erga omnes* c'est-à-dire qu'il s'impose à tous; [que] les décisions d'agrément sont mises à néant avec effet rétroactif, [ce qui] signifie que de nouvelles décisions d'agrément, correctement motivées, devront être prises par le fonctionnaire-dirigeant du SCA.

Il existe cependant un tempérament à la portée rétroactive d'un arrêt d'annulation (C.E. Tibax 30.09.1980, n° 20.599, Rec., p1169); [que] la bonne foi, l'équité, la continuité de l'action administrative peuvent justifier un tempérament à la rétroactivité de l'annulation, [et que selon la doctrine], «Le tempérament permet donc de considérer comme réguliers des actes qui ont été accomplis au cours de la période antérieure à l'annulation de la désignation de l'auteur».

Selon la loi de continuité du service public, en vertu de la théorie du fonctionnaire de fait, il est admis que l'annulation de la nomination d'un agent n'a pas pour effet que les actes accomplis par l'intéressé pendant la période antérieure à l'annulation perdent toute validité, [et], suivant l'article 14<sup>ter</sup> des [lois coordonnées sur le

Conseil d'Etat], il faut indiquer les effets des actes annulés qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement durant un certain délai. Exemples de circonstances où le Conseil d'Etat a écarté l'effet rétroactif de l'annulation :

- «- ampleur des difficultés administratives et financières qui pourraient résulter, pour les entreprises qui se sont implantées dans la zone, de l'annulation partielle du plan de secteur ;
- souci de la sécurité juridique ;
- nécessité de garantir la continuité de fonctionnement de services hospitaliers ou de perturber le fonctionnement de services importants».

Un arrêt du Conseil d'Etat en France est particulièrement éclairant quant à la nécessité de s'écarter de l'annulation rétroactive :

«Considérant que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu; que, toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ; qu'il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine (...)».

[...] Si le Conseil d'Etat annulait les décisions d'agrément, il devrait donc décider que les effets juridiques de l'annulation ne commenceraient que postérieurement à la date du prononcé de l'arrêt vu les exigences de continuité du service public et les impératifs de sécurité juridique; qu'une décision individuelle annulée pour défaut de motivation formelle peut-elle être refaite avec effet rétroactif (réfection de l'acte annulé pour vice de forme)?

Le Conseil d'Etat admet parfois l'annulation pure et simple mais motivée de manière à laisser à l'administration la possibilité de refaire l'acte avec un certain effet rétroactif, à condition de le purger de l'illégalité qui a entraîné son annulation, cette faculté est limitée aux cas où la rétroactivité du nouvel acte s'avère indispensable pour le bon fonctionnement ou pour la continuité du service public, dans l'hypothèse où l'administration avait l'obligation d'agir pour une date déterminée, certains arrêts tiennent même la réfection rétroactive pour obligatoire".

## VIII. 2. Appréciation

L'article 14<sup>ter</sup> des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, est libellé comme suit:

- " À la demande d'une partie adverse ou intervenante, et si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets des actes individuels annulés ou, par voie de disposition générale, ceux des effets des règlements annulés, qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.  
La mesure visée à l'alinéa 1<sup>er</sup> ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, par une décision spécialement motivée sur ce point et après un débat contradictoire. Cette décision peut tenir compte des intérêts des tiers."

L'article 14, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État prévoit que cette demande doit être motivée.

Le libellé de ces dispositions révèle que l'intention du législateur a été de ne permettre le recours à cette mesure qu'avec sagesse et circonspection dans le chef du Conseil d'Etat. Il a ainsi été précisé, au cours des travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat, que le recours à cette mesure exceptionnelle peut être envisagé lorsque le caractère rétroactif d'un arrêt d'annulation pourrait avoir des conséquences disproportionnées ou mettre en péril notamment la sécurité juridique, dans certaines circonstances (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 5).

Dans l'exposé de sa demande, la partie adverse reste en défaut de mentionner concrètement quelles seraient les raisons exceptionnelles pour lesquelles il conviendrait de maintenir les effets de la décision attaquée, si elle devait être annulée. Si elle indique les cas dans lesquels on peut déroger à l'effet rétroactif des arrêts d'annulation, elle omet toutefois d'indiquer quelles sont les conséquences qui découleraient de l'effet rétroactif attaché à l'annulation de l'acte attaqué, et *a fortiori* ne démontre pas que de telles conséquences seraient disproportionnées ou mettraient en péril la sécurité juridique.

Dans de telles circonstances, la demande de maintien des effets d'une annulation de l'acte attaqué doit être rejetée.

**PAR CES MOTIFS,  
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>.**

Est annulée la décision prise le 25 mars 2008 l'INAMI, en tant que cette décision agréée Trees BRONDEEL en vertu de l'article 138 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé, coordonnée le 14 juillet 1994.

**Article 2.**

Le recours est rejeté pour le surplus.

**Article 3.**

La demande, formulée par la partie adverse, d'application de l'article 14<sup>ter</sup> des lois coordonnées sur le Conseil d'État est rejetée.

**Article 4.**

Les dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI<sup>e</sup> chambre, le douze juin deux mille dix-huit par :

|                                     |                       |
|-------------------------------------|-----------------------|
| MM. Imre KOVALOVSKY,                | président de chambre, |
| David DE ROY,                       | conseiller d'État,    |
| M <sup>mes</sup> Nathalie VAN LAER, | conseiller d'État,    |
| Katty LAUVAU,                       | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU.

Imre KOVALOVSKY.