

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 243.931 du 13 mars 2019

A. 221.642/VI-20.980

En cause : **XXXX,**

ayant élu domicile chez
M^e Geoffrey NINANE, avocat,
chaussée de La Hulpe 187
1170 Bruxelles,

contre :

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

ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre SLEGGERS, Céline POUPPEZ de KETTENIS
de HOLLAEKEN et Margaux KERKHOF, avocats,
place Eugène Flagey 18
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 6 mars 2017, XXXX demande l'annulation de "la décision prise par la partie adverse le 23 décembre 2016 par laquelle la partie adverse refuse à la requérante l'octroi de «l'allocation de pratique 2015 (et autres allocations complémentaires éventuelles) tant que le dr. XXXX n'aura pas transmis une décision émanant de l'autorité compétente concernant sa dispense de garde» et refuse également à la requérante, pour les mêmes motifs, l'octroi des «allocations de pratique pour les années 2010 à 2014»".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Denis DELVAX, 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.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 12 octobre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 novembre 2018 à 10 heures.

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.

M^{me} Nathalie VAN LAER, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Geoffrey NINANE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Margaux KERKHOF, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Denis DELVAX, 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

La requérante est médecin généraliste et a adhéré aux conventions nationales médico-mutualistes. Elle fait partie de la zone de médecins généralistes "Meuse et Samson" et est membre de l'association sans but lucratif Cercle Médical Meuse et Samson.

Elle présente, depuis le milieu des années 2000, des certificats médicaux la dispensant de la participation au service de garde organisé par son cercle médical. Ce dernier a, à partir de l'année 2007, refusé de prendre ceux-ci en considération et a, en conséquence, refusé d'inscrire la requérante dans le registre des médecins de garde.

Sauf dans un cas, le refus de prendre ces certificats médicaux en compte n'a fait l'objet d'aucune procédure de contestation particulière.

La situation conflictuelle entre la requérante et son cercle médical a entraîné plusieurs procédures judiciaires, administratives et ordinales :

- les juridictions judiciaires ont décliné leur compétence pour statuer sur la demande du cercle médical d'imposer à la requérante de participer au rôle de garde;
- saisie par le cercle médical de la contestation relative à la participation de la requérante au service de garde, la commission médicale provinciale de Namur a adopté, le 3 avril 2009, une décision refusant de la dispenser totalement du service de garde. Cette décision a été annulée par le Conseil d'État;
- les instances ordinales ont, pour leur part, refusé de sanctionner le médecin ayant attesté l'incapacité médicale de la requérante pour avoir établi un certificat de complaisance et de sanctionner la requérante pour s'être soustraite à l'obligation de participer au service de garde.

Le 16 décembre 2011, la partie adverse a informé la requérante qu'elle ne répondait pas aux conditions pour obtenir la prime de soutien à la pratique de médecine générale pour les années 2010 et 2011 car aucune donnée de garde n'avait été enregistrée à son nom pour ces deux années. Le 11 août 2012, la requérante a adressé à la partie adverse un courrier électronique dans lequel elle exposait les raisons pour lesquelles elle estimait remplir les conditions pour percevoir la prime de soutien à la pratique de la médecine générale.

Le 8 avril 2014, répondant à une demande de la requérante relative à la prime de soutien à la pratique de la médecine générale pour l'année 2013, la partie adverse lui a signalé qu'elle n'était pas en ordre au niveau des gardes. Le 19 mai 2014, la requérante a adressé à la partie adverse un courrier dans lequel elle exposait que le cercle de médecine générale dont elle est membre refusait irrégulièrement de reconnaître qu'elle est dispensée de prester les gardes et sollicitait les primes de soutien à la pratique pour les années 2010 à 2013. Le 20 novembre 2014, la requérante a adressé à la partie adverse un courrier électronique dans lequel elle exposait qu'il fallait considérer que le cercle médical ne pouvait pas l'incorporer dans le rôle de garde.

Le 27 novembre 2014, la partie adverse a informé la requérante qu'en raison du litige l'opposant à son cercle médical, la commission médico-mutualiste avait décidé de reporter sa décision.

Le 5 décembre 2014, la requérante a adressé à la partie adverse un courrier dans lequel elle exposait sa position et sollicitait le versement des primes de soutien à la pratique pour les années 2010 à 2014.

Le 8 juin 2015, la requérante a adressé à la partie adverse un courrier électronique dans lequel elle demandait que lui soient indiquées les démarches à suivre pour obtenir les primes de soutien à la pratique pour les années 2010 à 2015. Par un courrier électronique du 12 juin 2015, la partie adverse a conseillé à la requérante d'introduire une nouvelle procédure de contestation.

Le 13 juin 2015, la requérante a adressé à la partie adverse un courrier dans lequel elle exposait sa position et sollicitait le versement des primes de soutien à la pratique pour les années 2010 à 2014. Le 10 octobre 2015, la requérante a adressé à la partie adverse un courrier exposant à nouveau sa position et sollicitant le versement des primes de soutien à la pratique pour les années 2010 à 2014. Le 23 novembre 2015, la requérante a adressé à la partie adverse un nouveau courrier électronique exposant sa position et sollicitant le paiement des primes de soutien à la pratique pour les années 2010 à 2015 et les allocations 2014 et 2015 pour adhésion entière à l'accord médico-mutualiste.

Le 17 avril 2016, la requérante a adressé à la partie adverse un courrier électronique dans lequel elle exposait les raisons pour lesquelles elle était régulièrement dispensée de garde pour les années 2010 à 2016. Elle a adressé à la partie adverse de nouveaux courriers électroniques exposant sa position les 15 mai et 12 juin 2016.

Le 14 juin 2016, la partie adverse, répondant à un premier courrier électronique du 12 juin, a informé la requérante qu'elle était signalée comme inactive dans le système MEDEGA et qu'elle ne disposait d'aucune preuve de l'existence d'une dispense de garde. Le 2 août 2016, la partie adverse, répondant à un second courrier électronique du 12 juin, informait la requérante qu'un des arguments qu'elle y a avancés n'était pas convaincant.

Le 25 décembre 2016, la requérante a adressé à la partie adverse un courrier électronique s'enquérant des suites données à son dossier. Le 4 janvier 2017, la partie adverse a adressé à la requérante le courrier suivant :

" Concerne : allocation de pratique de médecine générale 2015 (et 2010 à 2014)

Madame le Docteur,

Le point 4.3.1 de l'Accord national médico-mutualiste 2015 prévoit une intervention financière annuelle visant à soutenir la pratique de la médecine générale. Pour 2015, cette prime s'élève à 1.672,94 euros. Dans le cas d'une adhésion totale en 2015 à l'Accord national médico-mutualiste et dans le cas où il remplit certaines conditions, le médecin a droit à une/des allocation(s) complémentaire(s) (cf. point 4.3 de l'accord).

Lors de sa séance du 26 septembre 2016, la Commission nationale médico-mutualiste a examiné votre lettre du 12/06/2016. Sur base des éléments fournis, elle a décidé que, pour le moment, vous n'entrez pas en ligne de compte pour cette/ces allocation(s).

Étant donné qu'une des conditions de l'octroi de l'allocation à la pratique est d'être inscrit dans un service de garde et soit de participer activement au service de garde, soit d'être disponible pour le service de garde, soit d'en être dispensé;

Étant donné que la réglementation prévoit que le médecin doit être dispensé de la garde par son cercle et qu'en cas de litige avec son cercle, d'autres instances (Conseil provincial de l'ordre des médecins ou la Commission médicale provinciale) sont compétentes pour prendre une décision concernant les désaccords liés à l'organisation de la garde (dans ce cas le droit à une dispense);

Étant donné que les copies des différentes décisions de justice transmises par le dr. XXXX n'ont pas apporté d'éléments significatifs en ce qui concerne précisément le paiement de l'allocation de pratique;

Étant donné qu'à l'heure actuelle, le Service n'a reçu aucun document reprenant une quelconque décision des instances compétentes en ce qui concerne la dispense de garde;

La Commission nationale médico-mutualiste a décidé de ne pas octroyer l'allocation de pratique 2015 (et autres allocations complémentaires éventuelles) tant que le dr. XXXX n'aura pas transmis une décision émanant de l'autorité compétente concernant sa dispense de garde.

Cette décision vaut également pour les allocations de pratique pour les années 2010 à 2014.

En cas de contestation, une requête peut être introduite devant le Conseil d'Etat dans les 60 jours à dater de la présente notification."

La décision contenue dans ce courrier constitue l'acte attaqué.

Le 15 janvier 2017, la requérante a adressé un courrier électronique à la partie adverse dans lequel elle exposait sa position en se référant à une décision du conseil d'appel de l'Ordre des médecins qui confirmerait qu'on ne peut lui reprocher de ne pas avoir participé aux services de garde et sollicitait le versement des allocations à la pratique et des allocations complémentaires.

IV. Compétence du Conseil d'État

A. Rapport de Monsieur le Premier auditeur

Dans son rapport, Monsieur le Premier auditeur examine d'office la question de la compétence du Conseil d'État pour connaître du présent recours.

Il constate qu'il ressort de la requête en annulation et du mémoire en réplique que la requérante entend se voir reconnaître le droit subjectif à percevoir les primes de pratique que les accords médico-mutualistes auxquels elle a adhéré lui reconnaissent. Il souligne que les dispositions des accords nationaux médico-mutualistes ne réservent aucun pouvoir d'appréciation à l'INAMI quant à l'octroi des primes qu'ils instaurent et qui sont dues dès que les conditions qu'ils prévoient sont remplies. Il en déduit que le Conseil d'État est incompetent pour connaître du présent recours, le fait que la partie adverse a erronément indiqué qu'un recours pouvait être introduit devant le Conseil d'État ne modifiant pas cette conclusion.

B. Thèses des parties

Dans son dernier mémoire, la requérante observe que c'est la partie adverse elle-même qui a considéré qu'elle disposait d'un pouvoir d'appréciation pour statuer sur les demandes de primes de soutien à la pratique sollicitées puisque l'acte attaqué précise les éléments suivants :

- la commission nationale médico-mutualiste "a examiné" les demandes de primes formulées dans sa lettre du 12 juin 2016;
- sur la base des éléments qu'elle a fournis, la partie adverse a décidé que la requérante ne pouvait pas prétendre aux primes de soutien à la pratique (et autres allocations complémentaires éventuelles) 2010 à 2015 "tant qu'(elle) n'aura pas transmis une décision émanant de l'autorité compétente concernant sa dispense de

garde".

La requérante estime donc que la partie adverse a porté une appréciation sur les éléments qui permettent de justifier une dispense de garde dans son chef et a précisé, en outre, dans l'acte attaqué, que le litige relevait de la compétence du Conseil d'État en l'invitant à introduire, en cas de contestation, une requête devant cette juridiction. Elle constate, par ailleurs, que, dans le cadre de la présente procédure, la partie adverse n'a jamais prétendu que le litige ne relèverait pas de la compétence du Conseil d'État.

Elle soutient ensuite que l'arrêt n° 238.033 du 27 avril 2017 n'est pas transposable au cas d'espèce, car cette affaire portait sur le refus par le ministre des Affaires sociales de l'État belge d'accorder certains financements d'une partie du budget des moyens financiers attribué à un hôpital, au motif que cet hôpital ne faisait pas partie des catégories d'hôpitaux fixées par un arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers. Elle souligne que, selon les éléments factuels repris dans cet arrêt, le droit au financement de l'hôpital découlait directement de l'arrêté royal du 25 avril 2002 tandis que le ministre des Affaires sociales ne disposait pas d'un pouvoir d'appréciation pour décider ou non d'accorder ce financement. Elle considère que la situation est fort différente du cas d'espèce où :

- en vertu des accords nationaux médico-mutualistes 2008 à 2015, un médecin généraliste peut prétendre au bénéfice d'une prime de soutien à la pratique notamment à la condition d'être inscrit au service de garde organisé par son cercle;
- la commission nationale médico-mutualiste de la partie adverse a elle-même considéré qu'il lui revenait d'apprécier si, au regard des éléments fournis, elle pouvait justifier d'une dispense de garde.

Elle en conclut que le Conseil d'État est donc compétent pour connaître du présent recours en annulation.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse adhère à la position prise par Monsieur le Premier auditeur dans son rapport et se réfère également aux arrêts n° 240.791 du 22 février 2018 et n° 238.032 du 27 avril 2017. Elle souligne que même la question de la légalité d'un contrat de travail échappe, le cas échéant, à la compétence du Conseil d'État et renvoie à l'arrêt n° 233.766 du 5 février 2016 en ce qui concerne la compétence liée ou le pouvoir discrétionnaire. Elle souligne que si les faits ne sont jamais exactement les mêmes, cela n'empêche que les principes peuvent

être appliqués par analogie et qu'il en découle que le Conseil d'État n'est pas compétent pour se prononcer sur le présent litige.

C. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes des articles 144, alinéa 1^{er}, et 145 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont du ressort exclusif des juridictions de l'ordre judiciaire, tandis que les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont également de leur ressort sauf les exceptions établies par la loi.

En vertu de l'article 160, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section du contentieux administratif statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives pour autant que le contentieux ne soit pas attribué par la loi à une autre juridiction.

Dans le cadre juridique ainsi rappelé, les compétences respectives du Conseil d'État et des juridictions de l'ordre judiciaire doivent être déterminées en tenant compte de l'objet véritable et direct du recours.

En l'espèce, la requérante sollicite l'annulation de l'acte attaqué par lequel "la partie adverse refuse à la requérante l'octroi de «l'allocation de pratique 2015 (et autres allocations complémentaires éventuelles) tant que le dr. XXXX n'aura pas transmis une décision émanant de l'autorité compétente concernant sa dispense de garde» et refuse également à la requérante, pour les mêmes motifs, l'octroi des allocations de pratique pour les années 2010 à 2014" (requête, pp. 1-2).

Elle fait valoir, dans sa requête en annulation, que "La partie adverse indique, sur son site internet [...], qu'elle paie la prime sur la base des données disponibles relatives à l'agrément, à l'inscription au service de garde ainsi qu'à l'activité du médecin de garde. Ce dernier ne doit pas introduire de demande" (requête, p. 6), "[q]ue la partie adverse a été dument informée de ces éléments par la requérante et se devait de constater que celle-ci était bien, durant les années 2010 à 2015, inscrite au service de garde de son cercle et en était dispensée pour raisons médicales, de sorte qu'elle était en droit d'obtenir le paiement des allocations de pratique" (requête, p. 19), que "[l]es accords médico-mutualistes 2010 à 2015 instaurent l'octroi aux médecins généralistes qui y adhèrent, d'une allocation de pratique, moyennant le respect de diverses conditions dont notamment le fait d'être inscrit dans un service de garde et

soit de participer activement au service de garde, soit d'être disponible pour le service de garde, soit d'en être dispensé" (requête, p. 19) et que "[d]ans ces circonstances, la requérante a toujours été dispensée à bon droit du service de garde et doit donc bénéficier de l'octroi des allocations litigieuses pour les années 2010 à 2015" (requête, p. 21).

Elle indique également, dans son mémoire en réplique, que "l'acte attaqué cause immédiatement grief à la requérante, en refusant de lui octroyer les diverses allocations auxquelles elle a droit (et ce, malgré de nombreux courriers de contestations échangés). Il produit donc des effets juridiques, à tout le moins en ce qu'il fait obstacle à l'examen du fond de sa demande" (mémoire en réplique, p. 3).

Il y a donc lieu de constater, au vu des développements des écrits de procédure de la requérante, que l'objet véritable et direct de son recours porte bien sur la reconnaissance d'un droit subjectif à percevoir les primes de pratique que les accords médico-mutualistes auxquels elle a adhéré lui reconnaissent. On se trouve donc dans une situation où, d'une part, l'autorité compétente refuse de reconnaître ou d'exécuter l'obligation corrélative à un droit subjectif dont se prévaut, à tort ou à raison, la requérante et où, d'autre part, celle-ci fait valoir dans son moyen unique qu'en agissant de la sorte, cette autorité viole les règles de droit qui la soumettent à cette obligation.

C'est à tort que la requérante déduit de la formulation de l'acte attaqué que la partie adverse elle-même aurait considéré qu'elle disposait d'un pouvoir d'appréciation pour statuer sur les demandes de primes de soutien à la pratique et que la partie adverse aurait donc porté une appréciation sur les éléments qui permettent de justifier une dispense de garde. Le fait que la commission nationale médico-mutualiste indique, dans la décision attaquée, qu'elle a examiné le courrier de la requérante du 12 juin 2016 n'implique pas que cette commission aurait exercé un quelconque pouvoir d'appréciation. De même, le constat que l'allocation de pratique ne peut être octroyée "tant que le dr. XXXX n'aura pas transmis une décision émanant de l'autorité compétente concernant sa dispense de garde" ne traduit pas davantage l'exercice d'un pouvoir d'appréciation, mais le constat qu'une des conditions objectives d'octroi n'est pas rencontrée. Les dispositions des accords nationaux médico-mutualistes ne réservent, en effet, aucun pouvoir d'appréciation à l'INAMI quant à l'octroi de ces allocations de pratique, lesquelles sont dues dès que les conditions qu'ils prévoient sont remplies.

En conséquence, le Conseil d'État est incompétent pour connaître du recours. Le fait que la partie adverse a erronément indiqué qu'un recours pouvait être introduit devant le Conseil d'État ne modifie pas cette conclusion.

V. Indemnité de procédure et dépens

Dès lors qu'il est fait erronément mention dans la lettre du 4 janvier 2017 d'une possibilité de recours devant le Conseil d'État, il convient de mettre les droits visés à l'article 70 du règlement général de procédure à la charge de la partie adverse. Pour la même raison, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de la partie adverse que lui soit accordée une indemnité de procédure. Il n'y a pas davantage lieu de faire droit à la demande d'indemnité de procédure formulée par la requérante, celle-ci n'étant pas une partie ayant obtenu gain de cause.

VI. Dépersonnalisation de l'arrêt

Dans son dernier mémoire, la requérante a sollicité la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, toute partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir à tout moment de la procédure et jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas publiée.

Il n'y a pas lieu de s'opposer à cette demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante ne sera pas mentionnée.

Article 3.

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

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

MM. Imre KOVALOVSKY,	président de chambre,
David DE ROY,	conseiller d'État,
M ^{me} Nathalie VAN LAER,	conseiller d'État,
M. Vincent DURIEUX,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Imre KOVALOVSKY.