

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 251.286 du 16 juillet 2021

A. 232.392/XV-4615

En cause : **1. GREFFE Jean-Louis,**
 2. la société privée à responsabilité limitée PHYSIMED,
 ayant tous les deux élu domicile chez
 M^e Pierre ROUSSEaux, avocat,
 rue Neuve, 45,
 6061 Montignies-sur-Sambre,

contre :

l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (AFCN),
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Jan BOUCKAERT,
 Olivier DI GIACOMO
 et Renaud SMAL, avocats,
 rue de Loxum 25,
 1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 novembre 2020, Jean-Louis Greffe et la société privée à responsabilité limitée Physimed demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de la « décision prise le 10 septembre 2020 par l'Agence Fédérale de Contrôle Nucléaire [...] abrogeant l'agrément de Monsieur Greffe Jean-Louis, en qualité d'expert en radiophysique médicale chargé de l'organisation et de la surveillance des mesures nécessaires pour assurer la radioprotection du patient et le contrôle de qualité de l'appareillage dans les domaines de la radiologie et de la médecine nucléaire » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 4 juin 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 juin 2021.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e David Fesler, avocat, *loco* M^e Pierre Rousseaux, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Renaud Smal, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur, a été entendue 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. Faits

1. Le premier requérant est titulaire d'une licence spéciale en Radioprotection et en Applications des Rayonnements Ionisants, orientation Physique d'Hôpital dans un service de Radiothérapie, délivrée par l'Université de Louvain en 1995.

2. Par un arrêté de la partie adverse du 27 février 2003, le premier requérant est agréé en qualité d'expert en radiophysique médicale chargé de l'organisation et de la surveillance des mesures nécessaires pour assurer la radioprotection du patient et le contrôle de qualité de l'appareillage dans les domaines de la radiologie et de la médecine nucléaire.

Cet agrément est renouvelé, notamment, le 21 septembre 2018.

3. Le premier requérant expose que « dans le cadre de ces agréments il travaille au CHU de Charleroi depuis 2001 » et qu'« il a également constitué une

société, la SPRL Physimed, et emploie à mi-temps, une personne qui exécute du travail administratif et quatre scientifiques dans le cadre de conventions de collaboration ». Il ajoute que « de nombreux contrats de contrôle radiophysiques ont été conclus avec des établissements hospitaliers ».

4. Les 24 et 29 avril 2019, deux « déclarations d'un événement significatif impliquant un dépassement de la limite de dose d'1 mSv pour un enfant à naître après l'administration d'un produit radioactif non scellé à une femme enceinte » sont établies. À chacune de ces déclarations, est joint le rapport de dosimétrie patient établi par le premier requérant, sur le papier à en-tête de la seconde requérante.

5. Ces incidents donnent lieu à des échanges de courriels entre la partie adverse et le premier requérant. Le 17 mai 2019, la partie adverse interroge le requérant sur la manière dont les estimations de dose ont été faites lors de deux examens ayant donné lieu à des expositions accidentelles d'un enfant à naître. Le premier requérant répond le 19 mai 2019. Le 20 juin 2019, la partie adverse interroge à nouveau le premier requérant sur la partie « radiologie ». Le premier requérant ne réserve pas de suite à ce courriel.

6. Le 28 août 2019, la partie adverse demande à deux institutions hospitalières de lui transmettre, dans le cadre d'une enquête relative à la radiophysique médicale, une copie du dernier rapport de contrôle périodique relatif à la radiophysique médicale de chacun de leurs équipements radiologiques médicaux utilisés en radiologie et en médecine nucléaire et une copie des documents comprenant les calculs de dose effectués à la suite d'expositions accidentelles ou non intentionnelles de patients (par exemple, lors d'une grossesse non connue au moment de l'exposition d'une femme enceinte) sur au moins les 5 dernières années (en radiologie et en médecine nucléaire).

7. Le 18 octobre 2019, la partie adverse écrit au premier requérant afin de l'informer qu'après avoir analysé les rapports de contrôle périodique relatifs à la radiophysique médicale ainsi que les documents de calculs de dose qu'il a effectués à la suite d'expositions accidentelles ou non intentionnelles, elle estime que « ces rapports et ces calculs, en tout ou en partie, sont soit incomplets, soit insuffisants, soit erronés ». Elle annonce que, « compte tenu de ces éléments, [elle] estime devoir abroger, totalement ou partiellement, [son] agrément d'expert en radiophysique médicale ». Le premier requérant est informé de son droit à être entendu.

8. Par un courrier du 28 octobre 2019, le premier requérant annonce son intention d'être entendu et demande plus d'informations. Dans la même lettre, il demande d'être éclairé sur ce que la partie adverse qualifie de rapports et calculs « soit incomplets, soit insuffisants, soit erronés » par la production de pièces qui lui seraient envoyées.

La partie adverse répond à cette lettre le 25 novembre 2019. Les pièces du dossier administratif sont annexées à ce courrier.

9. Le premier requérant est entendu le 19 décembre 2019. Un rapport d'audition est établi le même jour.

10. Le 17 janvier 2020, la partie adverse décide d'abroger l'agrément du premier requérant en qualité d'expert en radiophysique médicale chargé de l'organisation et de la surveillance des mesures nécessaires pour assurer la radioprotection du patient et le contrôle de qualité de l'appareillage dans les domaines de la radiologie et de la médecine nucléaire.

Cette décision contient notamment les motifs suivants :

« [...]

Considérant que Monsieur Greffe Jean-Louis n'est pas parvenu à convaincre l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire de sa capacité à exercer avec une qualité suffisante les tâches d'un expert en radiophysique médicale dans les domaines de compétence de la radiologie et de la médecine nucléaire, et notamment que Monsieur Greffe Jean-Louis :

1. ne maîtrise pas suffisamment les notions de dose et les méthodes de calcul de dose;
2. n'effectue pas les contrôles de qualité de façon conforme à la réglementation;
3. ne rédige pas les rapports de contrôle de qualité et les documents relatifs aux évaluations de dose aux patients de façon suffisamment claire et précise;
4. ne connaît pas, ne tient pas compte ou n'utilise pas suffisamment les informations relatives aux évolutions scientifiques, technologiques et réglementaires récentes;

Considérant que Monsieur Greffe Jean-Louis n'a pas apporté suffisamment d'arguments susceptibles de permettre à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire de revoir le point de vue qu'elle a émis ».

11. Le 20 février 2020, le premier requérant introduit, auprès du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, un recours administratif à l'encontre de la décision du 17 janvier 2020.

12. Le 22 juin 2020, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur déclare le recours recevable. Il annule la décision du 17 janvier 2020 mais précise que cette annulation n'entrera en vigueur qu'à partir du 15 septembre 2020.

Cette décision est notamment motivée comme suit :

« Considérant que la motivation formelle de la décision de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire du 17 janvier 2020 ne permet pas d'établir le lien entre les faits et les manquements reprochés à M. Greffe et le choix de la sanction, dans le respect du principe de proportionnalité;

Considérant qu'une motivation formelle adéquate doit permettre de comprendre les raisons pour lesquelles les moyens de défense de M. Greffe exposés lors de son audition du 19 décembre 2019 ont été écartés;

Considérant que si l'exigence de motivation formelle n'implique pas l'obligation pour l'autorité administrative de répondre à tous les arguments formulés lors de la défense de l'intéressé, elle requiert en revanche que soient mentionnés les éléments concrets qui ont été pris en considération pour conduire à la décision adoptée;

Considérant que la motivation formelle de la décision de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire du 17 janvier 2020 n'est pas complète à cet égard;

Considérant que la décision de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire du 17 janvier 2020 susmentionnée doit être considérée comme irrégulière;

Considérant que l'article 55.2 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 susmentionné accorde au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur un large pouvoir d'appréciation quant à la suite à réserver au recours organisé par cette disposition;

Considérant que le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur doit également prendre en compte, dans le cadre du présent recours, les impératifs de santé publique, dont la protection lui incombe;

Considérant que cette obligation s'applique encore avec plus d'acuité lorsqu'il s'agit de l'exposition de patients, notamment d'enfants à naître, et des utilisateurs des appareils médicaux aux rayonnements ionisants;

Considérant que le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur estime nécessaire de tenir compte des conséquences possibles de l'annulation de la décision de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire du 17 janvier 2020 pour tous les intérêts susceptibles d'être lésés, en ce compris l'intérêt public;

Considérant qu'il y a lieu de procéder à une mise en balance des intérêts en présence, en ce compris les conséquences négatives de l'abrogation de l'agrément de M. Greffe dans son chef, ainsi que la protection de l'intérêt public, à savoir en l'espèce, la protection de la santé publique et la protection des patients et des utilisateurs des appareils de radiophysique médicale;

Considérant que les impératifs de santé publique nécessitent que l'annulation ne produise ses effets qu'à partir du 15 septembre 2020;

Considérant que ce délai permettra à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire d'examiner à nouveau le dossier et d'adopter une décision adéquate si l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire estime qu'une suspension, une abrogation ou un retrait de l'agrément s'impose toujours; qu'à l'expiration de ce délai, l'annulation de l'abrogation du 17 janvier 2020 de l'agrément de M. Greffe sera définitive ».

13. Le premier requérant introduit, le 4 juillet 2020, un recours en annulation et une demande en suspension d'extrême urgence contre, d'une part, la décision de la partie adverse du 17 janvier 2020 et, d'autre part, la décision du ministre de l'Intérieur du 22 juin 2020.

Par l'arrêt n° 248.061 du 16 juillet 2020, le Conseil d'État rejette la demande de suspension d'extrême urgence.

Le premier requérant n'introduit pas de demande de poursuite de la procédure et, par l'arrêt n° 249.939 du 1^{er} mars 2021, le Conseil d'État constate le désistement d'instance.

14. À la suite de cet arrêt, la partie adverse adopte, le 10 septembre 2020, une nouvelle décision abrogeant l'agrément du premier requérant en qualité d'expert en radiophysique médicale chargé de l'organisation et de la surveillance des mesures nécessaires pour assurer la radioprotection du patient et le contrôle de la qualité de l'appareillage dans les domaines de la radiologie et de la médecine nucléaire.

Il s'agit de l'acte attaqué dans le cadre du présent recours.

Cette décision est notifiée au premier requérant le 11 septembre 2020.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Argumentation des requérants

Le premier requérant indique qu'« il vit seul et perçoit des revenus de son activité professionnelle au sein du CHU de Charleroi ainsi que dans le cadre de son activité d'indépendant au sein de sa société, la SPRL Physimed ».

Il explique qu'à la suite de la perte de son agrément, il ne peut plus exercer son activité d'expert et qu'« à ce jour, deux hôpitaux ont mis fin aux conventions conclues ». Il dépose les courriers des deux institutions manifestant leur volonté de résilier les conventions, datés des 11 et 20 mai 2020. Il estime la perte annuelle à 36.109 euros HTVA pour l'une et à 42.933 euros HTVA pour l'autre. Il ajoute qu'il n'a pas pu soumissionner pour obtenir le renouvellement du contrat conclu avec un autre hôpital, ce qui représente une perte annuelle d'environ 26.174 euros HTVA.

Les requérants déposent les comptes annuels de la seconde requérante relatifs aux exercices 2016, 2017 et 2018, ainsi que les factures établies par celle-ci en 2019. Ils en déduisent que les prestations facturées s'élèvent à 157.706 euros HTVA en 2019, à 165.064 euros HTVA en 2018, à 154.574 euros HTVA en 2017 et à 145.198 euros HTVA en 2016, soit une moyenne annuelle de 155.635,50 euros. Ils déposent les deux seules factures émises en 2020, avant l'abrogation de l'agrément, pour un montant total de 2.317 euros.

Ils affirment que « la perte financière engendrée par l'acte attaqué est extrêmement importante et pourrait rapidement s'avérer fatale pour eux ». Ils font valoir qu'ils doivent faire face à des charges financières importantes, dont trois crédits contraignant la seconde requérante à rembourser plus de 3.000 euros par mois.

Ils ajoutent qu'ils sont dans l'impossibilité de remettre des offres dans le cadre de marchés publics.

Ils craignent encore une atteinte à leur réputation, dès lors que les clients ont été informés de la perte d'agrément et qu'il n'est plus possible, en conséquent, de continuer à honorer les engagements pris.

Enfin, le premier requérant expose qu'il a été convoqué par son employeur, dans le cadre sa perte d'agrément. Il dépose un courrier du 20 mai 2020

de la directrice des ressources humaines de l'ISPPC. Il précise qu'« aucune décision n'est intervenue suite à cette audition », mais qu'« il [lui] a été demandé d'agir pour récupérer son agrément rapidement ». Il estime qu'« il est logique que son employeur ne continuera pas indéfiniment à le payer pour des prestations qu'il ne peut plus réaliser ».

V.2. *Appréciation*

L'urgence qui caractérise la procédure de référé ordinaire au sens de l'article 17, § 1^{er}, précité, est établie si le requérant ne peut souffrir d'attendre l'issue d'une procédure en annulation, sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Il revient au requérant d'identifier *ab initio* dans sa requête les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence.

Lorsque le requérant invoque une atteinte à ses intérêts d'ordre matériel, il lui incombe d'avancer, dans sa requête, des arguments concrètement étayés permettant au Conseil d'État de constater une atteinte à ses intérêts légitimes ne lui permettant pas d'attendre l'issue de la procédure au fond. Le demandeur en référé doit donc, quant à l'exposé de sa situation matérielle, non seulement brosser un tableau complet de celle-ci mais, aussi, soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates, dès lors que la situation de chaque requérant est particulière et que le simple constat de la perte de revenus ne saurait suffire à démontrer que l'absence de suspension de l'exécution de la décision attaquée entraînerait nécessairement les graves conséquences dénoncées dans la requête.

En l'espèce, le premier requérant, qui affirme être employé au CHU de Charleroi, avance le risque que son employeur « ne [continue] pas indéfiniment à le payer pour des prestations qu'il ne peut plus réaliser ». Le courrier du 28 mai 2020, par lequel il est invité à rencontrer la directrice des ressources humaines de l'ISPPC, ne suffit toutefois pas à établir un risque autre qu'hypothétique, d'autant qu'à l'audience, il indique qu'il travaille toujours à temps plein au CHU de Charleroi, en tant qu'agent statutaire.

Le premier requérant fait également valoir qu'il ne peut plus exercer son activité d'expert « au sein » de la seconde requérante. Il ne précise toutefois ni la

part de revenus qu'il tire de cette activité exercée en tant qu'indépendant, ni la part des prestations qui requièrent l'agrément faisant l'objet de l'acte attaqué. Ni les factures émises par la seconde requérante à l'égard de ses clients, ni ses comptes annuels ne permettent de déterminer cette proportion.

En outre, il ne prétend pas que les rémunérations perçues au titre de son emploi au CHU de Charleroi seraient insuffisantes pour subvenir à ses charges et à ses besoins.

La résiliation, par deux institutions hospitalières, de contrats conclus avec la seconde requérante ne constitue pas un dommage personnel et direct pour le premier requérant, mais un préjudice économique pour la seconde requérante.

La seconde requérante ne démontre toutefois pas concrètement que la perte de l'agrément du premier requérant lui fait courir un risque financier important pouvant mettre sérieusement en péril sa viabilité. En particulier, elle ne précise pas la part de ses activités qui requièrent l'agrément en qualité d'expert en radiophysique médicale chargé de l'organisation et de la surveillance des mesures nécessaires pour assurer la radioprotection du patient et le contrôle de qualité de l'appareillage dans les domaines de la radiologie et de la médecine nucléaire. D'une part, il n'est pas établi que toutes les prestations effectuées par le premier requérant nécessitent cet agrément et, d'autre part, les activités faisant l'objet de conventions de collaboration avec quatre scientifiques ne sont pas précisées. Par ailleurs, les comptes annuels déposés (les plus récents concernent l'exercice 2018) ne permettent pas de conclure à un risque immédiat pour la viabilité de la société. En ne brossant pas un tableau complet de ses activités et de sa situation financière actuelle, la seconde requérante ne permet pas au Conseil d'État de déterminer si l'exécution immédiate de l'acte attaqué est de nature à compromettre sa viabilité.

L'impossibilité de pouvoir remettre des offres dans le cadre de marchés publics n'est étayée par aucune pièce.

Enfin, l'atteinte à la réputation d'une personne relève d'un préjudice moral. En principe, et sauf circonstances particulières, un tel préjudice résultant d'un acte administratif est adéquatement réparé par un arrêt d'annulation. Le requérant confronté à pareil préjudice, pourra en effet, en cas d'annulation, démontrer que les reproches formulés à son encontre n'étaient pas fondés.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la

suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le 16 juillet 2021, par :

Élisabeth Willemart,	conseiller d'État, président f.f.,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Élisabeth Willemart