

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

n° 254.110 du 24 juin 2022

A. 229.729/VI-21.668

En cause :

1. **RADBATA Daniel**,
2. **la société à responsabilité limitée**
CABINET MÉDICAL RADBATA,
ayant élu domicile chez
M^e Emmanuel GOURDIN, avocat,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles,

contre :

l'Institut national d'assurance maladie-invalidité
(en abrégé INAMI).

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 décembre 2019, Daniel Radbata et la SRL Cabinet Médical Radbata demandent l'annulation de « la décision de la Commission d'appel des médecins de l'INAMI du 27 septembre 2019 déclarant le recours dirigé contre la décision du Groupe de direction de l'accréditation communiquée par un courrier du 25 juillet 2019 de refuser la prolongation /renouvellement de l'accréditation du Docteur Radbata et d'interdire à ce dernier de porter en compte des honoraires d'accréditation supplémentaires pour une période d'1 an à partir du 1^{er} septembre 2019 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Erik Bosquet, 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 à la partie adverse le 28 septembre 2021.

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé une note le 17 novembre 2021 demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 14^{quinqies} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Par une lettre du 6 décembre 2021, le greffe a notifié à la partie adverse que la chambre allait statuer sur l'annulation de l'acte attaqué à moins qu'elle ne demande, dans un délai de quinze jours, à être entendue.

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. Mise en œuvre de la procédure abrégée prévue à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État

L'article 30 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose, en son paragraphe 3, que la section du contentieux administratif peut annuler l'acte ou le règlement si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un rapport concluant à l'annulation.

La partie adverse n'a pas sollicité la poursuite de la procédure et aucune des parties n'a souhaité être entendue.

L'auditeur rapporteur a en conséquence demandé la mise en œuvre de l'article 14^{quinqies} du règlement général de procédure.

À la suite de l'arrêt de l'assemblée générale n° 243.249 du 14 décembre 2018, il revient dès lors d'apprécier si le moyen unique, qui a été considéré comme fondé par le rapport de l'auditeur rapporteur, justifie l'annulation de l'acte attaqué. Dans l'affirmative, celui-ci pourra être annulé *via* la procédure abrégée visée à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

IV. Examen du moyen unique

Les requérants prennent moyen unique de la violation des articles 10, 11 et 159 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 122^{octies}/4, 122^{octies}/5,

122octies/7, et 122octies/8 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, et des principes généraux de bonne administration et de motivation interne des actes administratifs, ainsi que l'erreur manifeste d'appréciation.

Les requérants reprochent, en une première branche, à l'acte attaqué de se borner à indiquer que « le Dr Radbata n'a obtenu que 14 CP lors de sa deuxième période de référence soit un total de 58 CP au total des trois années au lieu des 60 CP requis » sans aucunement détailler les formations prises en considération ni expliquer le nombre de CP qui a été accordé. Ils soutiennent que cette motivation ne les met pas en mesure d'identifier les formations qui ont été prises en considération et le nombre de crédits ayant été attribués à chacune d'elles ni de vérifier que le calcul a été correctement effectué. Ils qualifient cette motivation de stéréotypée, puisqu'elle empêche l'administré de comprendre et de critiquer valablement le raisonnement qui a conduit à l'adoption de l'acte attaqué, et estiment que ces lacunes sont également de nature à entraver le contrôle de légalité du Conseil d'État.

En une deuxième branche, les requérants reprochent à l'acte attaqué de se borner à indiquer que « seules les formations reconnues par les comités paritaires et le Groupe de Direction de l'accréditation (...) peuvent être prises en compte », sans préciser quelles formations n'ont pas été prises en compte. Ils qualifient cette motivation de clause de style pouvant être utilisée indifféremment pour l'examen de n'importe quelle demande de prolongation d'accréditation. Ils soutiennent que cette motivation les met dans l'impossibilité de vérifier si la formation « expertise médicale et médecine de l'assurance » et la participation au 27ème Congrès annuel de la ESGE (pour laquelle une attestation officielle de présence a été produite) ont été intégrées ou non dans le calcul des crédits points.

En une troisième branche, les requérants soutiennent que l'acte attaqué laisse supposer que le certificat en « Expertise médicale et médecine d'assurance » délivré par l'Université Catholique de Louvain ainsi que l'attestation de participation au 27ème Congrès Annuel de la ESGE n'ont pas été pris en compte, sans répondre à la demande expresse de prise en considération qui avait été formulée dans le cadre du recours introduit devant la Commission d'appel ni expliquer les raisons de cette absence de prise en considération. Ils soutiennent que comme l'a déjà décidé le Conseil d'État dans son arrêt NAOME n° 210.067 du 23 décembre 2010, puisque le groupe de direction de l'accréditation est habilité à agréer des formations, il lui est toujours possible de décider d'une telle agrégation dans le cadre de l'examen d'une demande de prolongation d'accréditation. Ils ajoutent que l'illégalité qu'ils dénoncent affecte tout autant la décision du groupe de direction que

celle de la Commission d'appel qui a validé la première décision sans en corriger les vices.

En une quatrième branche, les requérants reprochent à l'acte attaqué d'indiquer que seules les formations agréées par les comités paritaires et le groupe de direction de l'accréditation peuvent être prises en compte, alors qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'impose un agrément de la formation continue visée à l'article 122*octies*/4 de l'arrêté royal précité du 3 juillet 1996. Les requérants relèvent que l'article 122*octies*/4 dispose que les modalités et conditions de la formation continue doivent être fixées par le Ministre, et qu'à la date de l'adoption de l'acte attaqué, le Ministre venait à peine d'exercer cette compétence par un arrêté ministériel du 13 septembre 2019 non encore entré en vigueur. Ils ajoutent que ni l'article 122*quater* attribuant au groupe de direction de l'accréditation la compétence d'agréer les programmes de formation continue ni aucune autre disposition « ne faisai[en]t le lien entre cet agrément et l'obligation de formation continue visée à l'article 122*octies*/4 ».

En une cinquième branche, les requérants soutiennent que même s'il fallait admettre qu'une disposition légale ou réglementaire impose un agrément de la formation continue visée à l'article 122*octies*/4 de l'arrêté royal précité du 3 juillet 1996, l'absence de critères fixés à l'avance pour l'octroi des agréments et des points de formation ouvrirait la porte à des pratiques discriminatoires. Ils estiment que cette absence de critères les met dans l'impossibilité de comprendre le refus supposé et non motivé de reconnaissance des deux formations précitées ni ne leur permet de vérifier qu'ils n'ont pas fait l'objet d'un traitement discriminatoire. Dans cette hypothèse ils demandent d'écarter l'article 122*quater*, en application de l'article 159 de la Constitution.

En une sixième branche, les requérants soutiennent que toujours s'il fallait admettre qu'une disposition légale ou réglementaire impose un agrément de la formation continue visée à l'article 122*octies*/4 de l'arrêté royal précité du 3 juillet 1996, il faudrait à tout le moins considérer qu'en l'absence de critères fixés à l'avance pour l'octroi des agréments et des points de formation, l'autorité aurait alors dû assortir sa décision de refus de prise en compte du certificat en « Expertise médicale et médecine d'assurance » délivré par l'Université Catholique de Louvain d'une motivation très circonstanciée.

En une septième branche, les requérants reprochent à l'acte attaqué d'avoir infligé une déchéance d'un an du droit de porter en compte des honoraires d'accréditation supplémentaires, sans le justifier, alors qu'une telle déchéance n'est

qu'une faculté et non une obligation, et que lorsqu'une autorité choisit d'exercer une faculté défavorable pour l'administré, elle doit s'en expliquer. Les requérants reproduisent le contenu de l'article 122octies/7 dont ils déduisent que la sanction de déchéance n'est pas automatique et n'est qu'une faculté laissée à l'autorité. Ils reproduisent également le contenu de l'article 122octies/5, § 4, alinéa 3, qui confirme, selon eux, cette interprétation, puisque selon cette disposition, un médecin qui demanderait un renouvellement alors que les conditions prescrites par l'article 122octies/4 ne sont pas remplies, peut, par dérogation, obtenir le renouvellement à condition de ne pas se trouver dans une période de déchéance infligée en application de l'article 122octies/7. Ils en déduisent que le choix d'assortir la décision de refus de prolongation d'une déchéance d'un an devait être assorti d'une motivation spéciale.

Dans son rapport, l'auditeur rapporteur considère que ce moyen est fondé dans les termes suivants :

« - Sur les deux premières branches

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue nécessaire de la motivation dépend des circonstances dans lesquelles la décision est prise. L'objectif poursuivi par l'obligation de motivation formelle est, du point de vue de l'administré, de lui permettre de connaître immédiatement les motifs qui sous-tendent la décision qui le concerne et d'ainsi pouvoir apprécier en pleine connaissance de cause l'opportunité de contester cette décision. En principe, seuls les motifs exprimés dans l'acte administratif peuvent être pris en considération, cette exigence devant toutefois se comprendre de manière raisonnable et n'empêchant pas d'avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif, lesquels viendraient dans le prolongement des motifs exprimés dans l'acte, tout en éclairant la portée de ceux-ci. Le mémoire en réponse ne peut suppléer aux lacunes de la motivation formelle. Il en est de même de la connaissance supposée d'informations - quelle qu'en soit la valeur - figurant sur le site internet de l'auteur de l'acte attaqué.

Il résulte de l'article 122octies/2 de l'arrêté royal précité du 3 juillet 1996 que la demande de prolongation d'accréditation doit être accompagnée des "pièces justificatives nécessaires", conformément aux conditions fixées par le Ministre. Il semble qu'au jour de l'introduction de la demande de prolongation, ces conditions n'avaient pas encore été fixées par le Ministre. Il résulte également de l'article 122octies/5, § 3, que le demandeur de prolongation doit notamment pouvoir justifier que "pendant la ou les périodes de référence de la période d'accréditation à prolonger, les conditions de l'article 122octies/4 aient été remplies".

L'article 122octies/4 est rédigé comme suit :

"Pendant chaque période de référence, le médecin a l'obligation de suivre une formation continue. Les modalités et les conditions de cette formation

continue sont fixées par le ministre sur la proposition de la Commission nationale médico-mutualiste. Cette formation continue implique au moins l'obligation d'obtenir 20 crédit points (CP) dont 3 CP en rubrique 'éthique et économie' et 2 participations aux réunions du groupe local d'évaluation de la qualité médicale auquel le médecin est inscrit, par période de référence de 12 mois comme définie à l'article 122octies/3".

À peine de lui donner une portée rétroactive incompatible avec le principe d'ordre public de non-rétroactivité des actes administratifs, cette disposition, entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2017, ne pourrait s'appliquer à une période de référence qui aurait débuté avant cette date. L'acte attaqué ne le vise de toute façon pas.

L'acte attaqué justifie le refus de prolongation en raison d'un nombre insuffisant de crédits points obtenus pour les formations continues durant la "deuxième période de référence" qui s'est écoulée du 1^{er} juillet 2017 au 30 juin 2018.

Pour seuls motifs de droit, l'acte attaqué se réfère à la "réglementation en matière d'accréditation" et à "l'article 122octies" de l'arrêté royal précité du 3 juillet 1996. Il va de soi qu'une simple référence à la "réglementation en matière d'accréditation" ne suffit pas pour justifier en droit, du point de vue de la motivation formelle, le fondement juridique d'une obligation d'atteindre un nombre minimum de crédits points pour une formation continuée au cours d'une période de référence. Quant à l'article 122octies, cité dans l'acte attaqué, il ne comprend pas cette règle. Il va également de soi que la partie adverse ne peut suppléer à cette lacune de la motivation formelle en versant simplement dans son dossier administratif un document intitulé "Conditions auxquelles un médecin doit répondre pour acquérir et maintenir la qualité d'accrédité", dont on ignore d'ailleurs la date et l'auteur. Au surplus, à supposer que ce document soit un règlement établi par le Groupe de direction de l'accréditation, il doit être considéré comme étant sans aucune valeur légale pour des raisons équivalentes à celles déjà exprimées dans l'arrêt NAOME n° 210.067 du 23 décembre 2010.

Quant aux motifs de fait, l'acte attaqué se borne à indiquer que "lors de sa deuxième période de référence, le Dr Radbata n'a obtenu que 14 CP (...) soit un total de 58 CP au total des trois années au lieu des 60 requis" et que "seules les activités de formation reconnues par les comités paritaires et le Groupe de Direction de l'accréditation, conformément à la loi en vigueur, peuvent être prises en compte". Ces indications sont tout à fait lacunaires. Si, sans doute, les requérants n'ont pas ignoré que ces motifs sont relatifs à la formation suivie à l'UCL, ils ne leur permettent pas de comprendre pourquoi ladite formation n'a pu être reconnue à l'occasion de l'examen de la demande de prolongation (fût-ce au stade de l'appel). Par ailleurs, cette motivation ne permet pas de comprendre si la participation à un congrès à l'étranger durant cette deuxième période de référence a été prise en compte ni de comprendre comment le chiffre de 14 crédits points a été calculé pour celles des formations prises en compte. Et comme le soutiennent d'ailleurs les parties requérantes dans leur mémoire en réplique, le caractère incomplet du dossier administratif, qui ne comprend même pas la demande de prolongation et ses annexes, permet de présumer (en application de l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat) que l'ensemble des formations continues dont le Docteur RADBATA s'est prévalu n'a pas été correctement examiné et pris en compte.

Les deux premières branches, combinées éventuellement à un moyen d'ordre public soulevé ici d'office, pris de la violation du principe de non rétroactivité des actes administratifs, sont fondées.

- Sur les troisième et quatrième branches

Comme il a déjà été précisé ci-dessus, l'article 122octies/4 ne peut produire d'effets à l'égard de situations antérieures définitivement accomplies, comme c'est le cas pour une période de référence entamée avant l'entrée en vigueur de cette disposition. Mais à supposer même que l'on admette que cette disposition puisse produire des effets pour des situation nées avant son entrée en vigueur, force est de constater qu'elle ne précise pas que les formations continues doivent avoir été agréées (ou reconnues) préalablement. Cette précision n'a été apportée que dans l'arrêté ministériel précité du 13 septembre 2019, non applicable au cas d'espèce. Et l'obligation de se prévaloir d'une formation continue agréée (ou reconnue) ne peut simplement être déduite de l'article 122quater, § 5, 3°, qui se borne à conférer au Groupe de direction de l'accréditation la compétence pour agréer les programmes de formation continue. On n'aperçoit donc pas sur quelle base la partie adverse a pu estimer ne pas devoir examiner la demande de prise en compte d'une formation formulée dans le cadre d'une demande de prolongation d'accréditation. L'acte attaqué est également dépourvu de motivation sur ce point.

Les troisième et quatrième branches sont fondées.

- Sur la septième branche

Comme le soutiennent les requérants, la sanction de déchéance prescrite à l'article 122octies/7 de l'arrêté royal précité du 3 juillet 1996 n'est pas automatique, ce que confirme en effet l'article 122octies/5, § 4, alinéa 3, du même arrêté. En tant qu'il confirme donc cette déchéance prononcée par le Groupe de direction de l'accréditation sans motiver le choix de cette sanction, l'acte attaqué viole les articles 2 et 3 de la loi précité du 29 juillet 1991 ainsi que l'obligation de motivation également prescrite à l'article 122octies/8.

La septième branche est fondée ».

La partie adverse n'a pas demandé la poursuite de la procédure dans le délai imparti et s'est abstenue de déposer un dernier mémoire pour contester le point de vue développé dans le rapport de l'auditeur. Elle n'a pas non plus demandé à être entendue.

Au vu de ces éléments, il y a lieu de se rallier à la position exposée dans le rapport de l'auditeur rapporteur.

Le moyen unique est fondé. Il justifie l'annulation de l'acte attaqué en application des articles 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 14quinquies du règlement général de procédure.

V. Indemnité de procédure et autres dépens

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

L'annulation de la décision attaquée justifie également que les autres dépens soient mis à la charge de la partie adverse.

Ces dépens comprenaient le droit de rôle de 200 euros par partie requérante ainsi que la contribution de 20 euros par partie requérante, telle que prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure.

Toutefois, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans le cadre d'un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne et de la loi du 26 avril 2017 réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers, les mots « par partie requérante » dans l'article 4, § 4, alinéas 1^{er} et 3, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017.

Dès lors, en vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de cet arrêt d'annulation, il y a lieu d'ordonner le remboursement des contributions indûment perçues.

La contribution, pour un montant de 20 euros, indûment perçue sera remboursée aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

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

Article 1^{er}.

La décision de la Commission d'appel des médecins de l'INAMI du 27 septembre 2019 déclarant le recours dirigé contre la décision du Groupe de direction de l'accréditation communiquée par un courrier du 25 juillet 2019 de refuser la prolongation /renouvellement de l'accréditation du Docteur Radbata et d'interdire à ce dernier de porter en compte des honoraires d'accréditation supplémentaires pour une période d'1 an à partir du 1^{er} septembre 2019 est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée aux parties requérantes.

Article 3.

La contribution, pour un montant de 20 euros, indûment perçue sera remboursée aux parties requérantes – à concurrence de la moitié chacune – par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le 24 juin 2022 par :

Florence Piret,
Nathalie Roba,

conseiller d'État, président de chambre f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie Roba

Florence Piret