

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.354 du 14 novembre 2024

A. 232.392/XV-4615

En cause :

1. **J.G.**,
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, les parties requérantes demandent, d'une part, l'annulation de la « décision prise le 10 septembre 2020 par l'Agence Fédérale de Contrôle Nucléaire [...] 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 qualité de l'appareillage dans les domaines de la radiologie et de la médecine nucléaire » et, d'autre part, la suspension de l'exécution de cette même décision.

II. Procédure

Le Conseil d'État, par un arrêt n° 251.286 du 16 juillet 2021 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.251.286), a rejeté la demande en suspension et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Par un courrier du 26 août 2021, les parties requérantes ont demandé la poursuite de la procédure.

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

M. Pacôme Noumair, auditeur adjoint 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 un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 juillet 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 octobre 2024.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Jacques Sambon, *loco* M^e Pierre Rousseaux, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Olivier Di Giacomo, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pacôme Noumair, auditeur adjoint, a été entendu en son avis contraire.

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

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 251.286, précité, auquel il y a lieu de se référer.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

Les deux parties requérantes exposent que le recours est recevable tant *rationae temporis* que *rationae materiae*. En ce sens, elles relèvent que la décision litigieuse a pour effet d'empêcher le premier requérant d'exercer sa profession d'expert agréé en radiophysique médicale et précisent que « cette activité étant, en outre, exercée par le biais de la seconde requérante, celle-ci dispose également d'un intérêt à agir », le premier requérant étant l'associé unique de celle-ci.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse souligne que la jurisprudence du Conseil d'État est constante en ce sens que les personnes physiques ayant qualité d'organe d'une personne morale ne disposent pas de l'intérêt personnel et direct à obtenir l'annulation d'une décision qui concerne cette personne morale.

Elle estime que ces enseignements sont transposables à l'hypothèse inverse, dans laquelle le requérant, personne morale, introduit un recours contre un acte dont seuls ses associés, administrateurs ou gérants sont destinataires. À ce sujet, elle expose qu'il a déjà été jugé dans l'arrêt n° 209.843 du 16 décembre 2010 qu'une société chargée de la gestion d'une étude d'huissier de justice ne disposait pas d'un intérêt à l'annulation de la décision portant sur la cessation des interventions de cet huissier.

Elle remarque, qu'en l'espèce, l'acte attaqué a pour seul destinataire le premier requérant et non la seconde requérante. La circonstance que la seconde requérante subirait éventuellement un préjudice économique en raison de l'exécution de l'acte attaqué n'a, selon elle, pas d'influence sur ce constat.

Elle en déduit que la seconde requérante ne dispose pas d'un intérêt personnel et direct.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes exposent que la seconde requérante est l'unique structure par laquelle l'activité d'expert agréé en radiophysique médicale est exercée « dans un statut d'indépendant ».

Elles ajoutent que le premier requérant ne dispose pas d'un intérêt « à contester la décision litigieuse en ce qu'elle impacte cette activité d'indépendant puisque les revenus qu'elles génèrent sont perçus par la seconde requérante ».

IV.2. Examen

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

L'intérêt à agir du premier requérant, non contesté par la partie adverse, est établi dans la mesure où l'acte attaqué abroge son agrément ce qui l'empêche d'exercer 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 ».

En revanche, la décision attaquée a pour seul destinataire le premier requérant, gérant unique de la seconde requérante dont l'objet statutaire se lit notamment comme suit :

« La société a pour objet l'assistance d'experts en radiophysique médicale pour l'organisation et la surveillance des mesures nécessaires pour assurer la protection du patient.

[...]

La société a également pour objet la mise au point de programmes informatiques liés à cette activité principal, impression sur CD-ROM et dans d'autres domaines, création de sites Internet, consultance en informatique ».

Partant, la seconde requérante ne justifie que d'un intérêt indirect au recours visant l'abrogation de l'agrément du premier requérant, tenant au préjudice économique éventuel subi en conséquence.

L'exception d'irrecevabilité soulevée est accueillie en ce qui concerne la seconde partie requérante.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un premier moyen « de la violation de l'article 55 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants [ci-après : « le RGPRI »], tel qu'en vigueur avant le 1^{er} mars 2020 et de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'excès ou du détournement de pouvoir ».

Il rappelle avoir introduit, sur la base de l'article 55.2 du RGPRI, un recours administratif devant le ministre de l'Intérieur le 20 février 2020 à l'encontre de la décision du 17 janvier 2020 de la partie adverse.

Il estime que le recours en cause est un recours en réformation, et non en annulation et que, par conséquent, le ministre devait adopter une nouvelle décision qui se substitue à celle de la partie adverse. Selon lui, celui-ci ne pouvait pas se contenter d'annuler la décision et de charger la partie adverse d'examiner à nouveau le dossier.

Il observe que la partie adverse qualifiait elle-même le recours en cause de recours en réformation, dans sa note d'observations déposée dans le cadre de l'affaire enrôlée sous le numéro A. 231.216/XV-4486.

Il est d'avis que ces éléments démontrent que la partie adverse était incompétente pour adopter l'acte attaqué dès lors qu'elle avait perdu cette compétence à la suite de l'introduction du recours auprès du ministre de l'Intérieur.

Dans son mémoire en réplique, il souligne que la partie adverse ne conteste pas que le recours administratif en cause est un recours en réformation et qu'elle ne revient pas sur l'argumentation qui a été développée en ce sens dans le cadre de la procédure enrôlée sous le numéro A. 231.216/XV-4486.

Il considère que la position de la partie adverse selon laquelle celle-ci peut adopter en tout temps une nouvelle décision ayant pour objet de suspendre, abroger ou retirer un agrément ne peut être suivie.

Il estime que la décision du ministre du 20 juin 2020 s'est substituée à celle de la partie adverse du 17 janvier 2020. À son estime, par conséquent, la partie adverse est, à la suite de cette décision du ministre, devenue incompétente pour

abroger son agrément pour des faits identiques à ceux sur la base desquels repose la décision du 17 janvier 2020.

Il ajoute ce qui suit :

« Reconnaître que la partie adverse pouvait adopter une nouvelle décision, pour des motifs identiques, revient à nier la compétence et l'autorité du ministre de l'Intérieur, titulaire d'une compétence de réformation. De même, il ne pourrait être admis que suite à la décision du ministre, la partie adverse soit autorisée à statuer à nouveau au motif que le dossier lui avait été renvoyé.

Le fait que la décision du ministre soit devenue définitive n'y change rien. Celle-ci s'est définitivement substituée à celle de la partie adverse du 17 janvier 2020 ».

Dans son dernier mémoire, il maintient que, dès le moment où la partie adverse a adopté sa décision du 17 janvier 2020, elle a perdu toute forme de compétence pour en prendre une nouvelle sur la base des mêmes faits.

Il estime que le fait que le ministre a prononcé une décision d'annulation le 10 septembre 2020 ne peut avoir pour effet de rendre la partie adverse à nouveau compétente, sous peine de méconnaître les caractéristiques d'un recours en réformation. En d'autres termes, il est d'avis que l'erreur juridique qui aurait été commise par le ministre en annulant la décision du 17 janvier 2020 ne peut être créatrice d'une nouvelle compétence dans le chef de la partie adverse.

Il rappelle que, dans l'argumentation qu'il avait développée dans le cadre du recours introduit sous la référence A. 231.216/XV-4486, la partie adverse exposait que le recours introduit auprès du ministre de l'Intérieur était un recours en réformation, « qu'en raison de l'effet dévolutif du recours, l'autorité de recours a pris une nouvelle décision qui s'est substituée à la décision à l'encontre de laquelle le recours administratif a été introduit » de sorte que celle-ci a « disparu de l'ordonnancement juridique » et que la décision du ministre « – qui maintient l'abrogation de l'agrément du requérant jusqu'au 15 septembre 2020, date à laquelle cette abrogation sera révoquée – a remplacé » la décision du 17 janvier 2020.

Selon lui, si la partie adverse estimait que le ministre avait commis une erreur juridique en annulant la décision du 17 janvier 2020, il lui appartenait d'en tirer les conséquences en introduisant un recours devant le Conseil d'État.

V.2. Examen

1. L'article 55 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant le RGPRI, tel qu'applicable avant son abrogation le 1^{er} mars 2020, disposait comme suit :

« 55.1. Suspension, abrogation et retrait de l'autorisation, de l'approbation ou de l'agrément

Sans préjudice de l'application des articles 16 et 79.2, l'Agence peut suspendre, abroger ou retirer, totalement ou partiellement, les autorisations, approbations ou agréments visés au présent chapitre, lorsque les conditions prévues aux articles 50 à 54 ou celles des autorisations, approbations ou agréments ne sont pas respectées, ou lorsque les renseignements communiqués par le demandeur ne correspondent pas à la réalité.

Si l'Agence estime devoir suspendre, abroger ou retirer, totalement ou partiellement une autorisation, une approbation ou un agrément elle en informe au préalable le détenteur en précisant qu'il a le droit d'être entendu dans le délai fixé par l'Agence.

55.2. Un recours contre les décisions de l'Agence, qui n'est pas suspensif de la décision intervenue, est ouvert auprès du Ministre qui a l'intérieur dans ses attributions dans un délai de trente jours calendrier à partir de la notification ».

2. Le requérant a introduit, le 20 février 2020, un recours à l'encontre de la décision de la partie adverse du 17 janvier 2020 abrogeant son agrément auprès du ministre de l'Intérieur sur la base de l'article 55, précité.

Le ministre de l'Intérieur a adopté un arrêté le 20 juin 2020 qui déclare le recours introduit par le requérant recevable, annule la décision du 17 janvier 2020 en raison d'une motivation formelle jugée insuffisante et précise ce qui suit :

« 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 [du requérant] sera définitive ».

3. La compétence de l'autorité de recours est celle que lui assigne le législateur. Lorsque le recours est porté comme en l'espèce devant une administration active, celle-ci doit statuer en légalité et en opportunité, si la disposition légale qui lui donne cette compétence ne prévoit pas de restrictions expresses qui réduisent son contrôle. En l'espèce, l'article 55 précité ne limite pas la compétence du ministre de l'Intérieur à un strict contrôle de la légalité de la décision de retrait d'agrément prise en première instance. Partant, il s'analyse comme conférant à ce ministre une compétence de réformation.

4. Il convient de rappeler que la réformation est un pouvoir qui permet à une juridiction ou à une autorité hiérarchique ou de tutelle de faire disparaître une décision prise par une juridiction ou une autorité inférieure, tout en lui substituant sa propre décision ; au contraire de l'annulation, la réformation entraîne donc, non seulement, la mise à néant d'un acte ou d'un jugement mais, en outre, l'adoption, par la juridiction ou l'autorité qui l'a mis à néant, d'une nouvelle décision qui se substitue à cet acte ou à ce jugement. Ainsi, dans le cadre d'un recours en réformation, l'autorité de recours doit, pour adopter cette nouvelle décision, exercer un pouvoir d'appréciation propre en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours.

5. En l'occurrence, le ministre de l'Intérieur lorsqu'il a pris sa décision le 20 juin 2020 a pourtant annulé la décision prise par la partie adverse le 17 janvier 2020 et lui a permis de se ressaisir du dossier pour éventuellement prendre une nouvelle décision avant le 15 septembre 2020, ce que cette dernière a précisément fait par la décision attaquée du 10 septembre 2020.

6. Cette décision ministérielle du 20 juin 2020 est devenue définitive, le requérant n'ayant pas demandé la poursuite de la procédure dans le cadre du recours en annulation qu'il avait introduit à son encontre. Par son arrêt n° 249.939 du 1^{er} mars 2021, le Conseil d'État a décrété le désistement d'instance du requérant. La légalité de la décision ministérielle ne peut ainsi plus être contestée par voie incidente en application de l'article 159 de la Constitution.

7. Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris, à titre principal, de la violation de l'article 55.1 du RGPRI, tel qu'en vigueur au moment où la procédure d'abrogation a été initiée « ou, à titre subsidiaire, de la violation de l'article 92 de l'arrêté royal du 13 février 2020 relatif aux expositions médicales et aux expositions à des fins d'imagerie non médicale avec des équipements radiologiques médicaux [ci-après : l'arrêté du 13 février 2020] » et « de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'excès ou du détournement de pouvoir ».

Le requérant observe que l'acte attaqué semble être fondé tant sur le RGPRI (notamment ses anciens articles 51 et 55) que sur l'arrêté royal du 13 février 2020 (notamment son article 92, § 5).

Il est d'avis que seule la législation en vigueur au moment de l'ouverture de la procédure devrait être appliquée. Il remarque toutefois que les deux réglementations sont, en l'espèce, très similaires.

Il relève que l'article 55.1 du RGPRI prévoit qu'une abrogation de l'agrément peut être décidée par la partie adverse lorsque celle-ci constate (i) que les conditions visées aux articles 50 à 54 du RGPRI ne sont plus rencontrées, ou (ii) que le demandeur d'agrément a communiqué des renseignements ne correspondant pas à la réalité et relève que l'article 92, § 5, de l'arrêté royal du 13 février 2020 est similaire.

Il soutient que la décision attaquée ne démontre pas qu'il ne satisfait plus à une des conditions nécessaires à l'obtention de l'agrément visées aux articles 50 à 54 du RGPRI ou qu'il aurait dissimulé ou manipulé des informations transmises à l'Agence.

À cet égard, il rappelle que les deux conditions mentionnées par l'article 51.7.3 du RGPRI sont les suivantes :

- le candidat qui sollicite l'agrément doit avoir effectué avec succès une formation en radiophysique médicale qui consiste soit en un master de 120 crédits globalement, soit en un master complémentaire de 60 crédits, un minimum de 60 crédits devant être consacré, en tout état de cause, à différentes matières énumérées par l'arrêté ;
- il doit avoir effectué un stage clinique et établi un rapport de stage qui réponde à certaines conditions fixées par l'arrêté.

Il précise également que le candidat est tenu d'entretenir et de développer ses connaissances et sa compétence dans le cadre d'une formation continue de niveau universitaire et qu'il doit communiquer à la partie adverse un rapport d'activité d'abord après une première période d'activité de trois ans et, ensuite, sauf décision contraire de la partie adverse, après chaque période d'activité de six ans. Il observe que la qualité des rapports d'activité fait l'objet d'un avis du jury médical.

Selon lui, les conditions fixées par l'arrêté royal du 13 février 2020 sont similaires.

Après avoir reproduit les griefs formulés par la partie adverse dans la décision attaquée, il affirme qu'ils sont étrangers aux conditions précitées.

En réplique, il estime que seuls les trois motifs suivants sont susceptibles de fonder une décision d'abrogation d'un agrément en application de l'article 92, § 5, de l'arrêté royal du 13 février 2020 :

- le non-respect des dispositions de la section 8 du chapitre II de l'arrêté royal ;
- le non-respect des conditions de l'agrément ;
- l'absence de correspondance à la réalité des renseignements transmis.

Il affirme qu'aucune des dispositions de la section 8 de l'arrêté royal n'est en lien avec les manquements qui lui sont reprochés. Il soutient que la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle fait référence aux articles 45 à 49 de l'arrêté royal dès lors que, selon lui, seul un manquement aux dispositions de la section 8 de l'arrêté peut justifier l'abrogation. Il affirme que les mesures liées à la dosimétrie et au contrôle de qualité ne sont nullement évoquées dans la section 8 du chapitre II de l'arrêté royal du 13 février 2020.

Il considère, enfin, que la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle mentionne, dans son mémoire en réponse, les manquements dans les obligations en matière de formation et souligne que son agrément a été renouvelé précédemment. Il remarque que l'acte attaqué ne fait pas référence à de tels manquements en matière de formation.

Dans son dernier mémoire, s'agissant de l'exécution « de façon objective et indépendante » des tâches par un expert agréé, visée à l'article 87, § 2, de l'arrêté royal précité, il rappelle ce qu'en dit le rapport au Roi précédant celui-ci, pour en déduire que les notions d'objectivité et d'indépendance qui y sont reprises sont totalement étrangères aux griefs retenus à son encontre.

Il rappelle à nouveau les hypothèses visées à l'article 92, § 5, du même arrêté royal, lesquelles sont limitativement énoncées de sorte qu'il ne peut être admis d'utiliser d'autres éléments pour décider d'une abrogation.

Selon lui, l'interprétation « téléologique » suivie dans le rapport de l'Auditorat ne repose sur aucun élément concret et est en contradiction avec l'existence de circonstances limitatives fixées par l'arrêté précité.

Il est d'avis que la première hypothèse n'est pas rencontrée en l'espèce puisque les articles 87 à 96 de la section 8 ne sont pas en lien avec les manquements qui lui sont reprochés.

Concernant la seconde hypothèse, dès lors que ni l'arrêté précité ni le rapport au Roi ne précisent ce qu'il convient d'entendre par l'expression «

conditions de l'agrément », il y a lieu, selon lui, de se référer au sens commun des mots, à savoir qu'il s'agit des conditions auxquelles il faut satisfaire pour obtenir un agrément, reprises aux articles 87 et suivants de l'arrêté. Il affirme qu'aucune d'elles ne fait défaut.

Enfin, s'agissant du grief relatif au fait d'avoir transmis des informations incorrectes, il soutient que la notion de « renseignement » à laquelle le paragraphe 5 de l'article 92 fait référence « renvoie incontestablement aux renseignements visés » au premier paragraphe de cet article dont il rappelle la teneur.

VI.2. Appréciation

1. L'article 92 de l'arrêté royal du 13 février 2020 précité dispose comme suit :

« § 1. Les demandes d'agrément sont adressées à l'Agence au moyen d'un formulaire dont le modèle est défini par l'Agence. Elles comprennent tous les renseignements ou documents demandés par l'Agence, entre autres une copie des diplômes visés aux articles 88 ou 89, § 1^{er}, a), obtenus en Belgique ou reconnus ou déclarés équivalents en Belgique, et, le cas échéant, des diplômes, certificats ou documents visés à l'article 89, § 1^{er}, b).

§ 2. L'agrément est accordé ou refusé par l'Agence, après avis du jury médical visé au chapitre VI du règlement général.

§ 3. Si l'Agence estime ne pouvoir accorder l'agrément sollicité, elle en informe le demandeur en précisant qu'il a le droit d'être entendu. S'il souhaite exercer ce droit, il doit en informer l'Agence par écrit dans les 30 jours calendrier à partir de la date de la notification.

§ 4. Les conditions relatives à la durée de validité et à la nature des installations ou équipements radiologiques médicaux concernés sont définies dans l'agrément ; l'agrément peut être limité à certains établissements classés.

§ 5. L'Agence peut abroger ou retirer, totalement ou partiellement, les agréments visés à la présente section, lorsque les dispositions de la présente section ou les conditions des agréments ne sont pas respectées, ou lorsque les renseignements communiqués par le demandeur ne correspondent pas à la réalité.

§ 6. Si l'Agence estime devoir abroger ou retirer, totalement ou partiellement, un agrément, elle en informe au préalable le détenteur en précisant qu'il a le droit d'être entendu. S'il souhaite exercer ce droit, il doit en informer l'Agence par écrit dans les 30 jours calendrier à partir de la date de la notification ».

En cas de changement de législation et en l'absence de disposition transitoire, la légalité des actes administratifs s'apprécie au regard des dispositions en vigueur au moment où ceux-ci sont adoptés. L'arrêté royal précité ne contient pas de disposition transitoire s'agissant du paragraphe 5 de l'article 92 précité, de sorte que celui-ci est applicable à la décision attaquée.

2. Celle-ci est motivé comme suit :

- « Considérant que sur base des éléments du dossier, l'Agence est d'avis que les rapports et les calculs effectués par [le requérant] sont, en tout ou en partie, soit incomplets, soit insuffisants, soit erronés sur les points suivants :

1. Dosimétrie Patient

[Le requérant] ne maîtrise pas suffisamment les principes de base de la dosimétrie et des calculs de dose :

- Dans les documents Dose-uterus-[...], Dose-uterus-[...] et Dose-uterus-[...] figure un calcul de la dose efficace reçue par un fœtus.

[Le requérant] calcule toutefois la dose efficace pour la mère et affirme ensuite que la valeur pour l'enfant est moindre. Ce raisonnement est erroné et est fondamentalement contraire au principe de dose efficace.

[Le requérant] n'en est pas conscient (voir également p. 13 de sa présentation du 19 décembre 2020).

- Le calcul de la dose à la mère dans le cadre du scanner CT qu'elle a subi n'est pas suffisamment précis.

[Le requérant] utilise un facteur de conversion qui ne tient pas compte des circonstances spécifiques de l'examen (l'appareil utilise la zone d'exposition...).

Un bon moyen d'estimer correctement une dose consiste, par exemple, à utiliser les logiciels "CT expo" ou "ImPACT CT Patient Dosimetry Calculator". Ces logiciels permettent également d'obtenir une dose à un organe. La dose à l'utérus de la mère en début de grossesse constitue une bonne indication de la dose reçue par le fœtus. [Le requérant] a expliqué lors de l'audition "qu'il connaissait le logiciel CTexpo et qu'il l'avait déjà utilisé une fois dans le temps". Il ne l'a cependant pas utilisé pour effectuer le calcul des doses aux patientes faisant l'objet des rapports "Dosimétrie patient" susvisés des 24 et 25 avril 2019 ;

- En dosimétrie, différentes unités et grandeurs sont utilisées pour exprimer les différentes doses (dose efficace, dose équivalente, dose absorbée). [Le requérant] utilise ces unités et grandeurs indifféremment.

Dans le document Dose-uterus-[...], par exemple, la dose efficace au patient est exprimée en Gray. Or, l'unité correcte est le Sievert.

La dose à la population est toujours exprimée en Sievert. [Le requérant] utilise l'unité du Gray dans les documents Dose-uterus-CHIREC-[...], Dose-uterus-CHIREC [...] et Dose-uterusRXMN-[...].

Lors de l'audition (slide 14), [le requérant] a déclaré que toutes ces unités étaient identiques pour des examens avec des rayons X. La valeur de la dose est la même, l'unité ne l'est pas. Or, on entend par "dose à la population" l'exposition de la population à toutes les formes de rayonnements ionisants, et pas uniquement aux rayons X.

[Le requérant] a indiqué lors de son audition (slide 14) que le Gray est l'unité du physicien et le Sievert celle du médecin. C'est incorrect, les unités respectives et les grandeurs qui s'y rapportent sont utilisées pour exprimer des principes différents.

- Dans les documents Dose-uterus-CHIREC- [...], Dose-uterus-CHIREC- [...] et Dose-uterusRXMN [...], [le requérant] applique le principe des niveaux de référence diagnostiques à des expositions accidentelles d'un fœtus. Il s'agit d'une erreur fondamentale. Les niveaux de référence diagnostiques servant de points de repère pour optimiser le déroulement d'une procédure d'imagerie dans laquelle la valeur diagnostique de l'image et la dose jouent tous deux un rôle. Il est dès lors impossible d'appliquer ce principe dans le cas d'une exposition accidentelle d'un fœtus qui est, par définition, une exposition non intentionnelle dépourvue de tout avantage diagnostique.

[Le requérant] a indiqué lors de l'audition (slide 14), que les niveaux de référence diagnostiques sont communiqués pour donner une idée de la dose normale. Ce n'est pas présenté de cette façon dans le document et les données sont en outre très anciennes.

Risques et conséquences :

- Le calcul d'une dose est d'une importance cruciale pour l'estimation du risque d'une exposition aux rayonnements ionisants. Une sous-estimation ou une surestimation de la dose sont toutes deux problématiques.

Dans le cas d'une exposition fœtale, une dose élevée peut être un élément qui implique la prise en considération d'un avortement. Il s'agit bien sûr d'une décision médicale qui doit être prise par le médecin traitant, mais dans sa réflexion, celui-ci s'appuiera notamment sur le calcul de dose effectué par l'expert agréé en radiophysique médicale.

- Dose absorbée, dose équivalente et dose efficace ne peuvent pas être interverties. Une analyse de risque et la comparaison éventuelle avec d'autres valeurs (de référence), comme une dose à la population, requièrent l'utilisation des unités et grandeurs adéquates. Sinon, la comparaison n'est pas valable.

- Les niveaux de référence diagnostiques constituent un élément important d'une évaluation comparative et dès lors un outil d'optimisation au niveau national, international mais également local. L'expert en radiophysique médicale doit comprendre ce principe pour pouvoir aider correctement l'équipe médicale à optimiser ses procédures.

2. Contrôle de qualité

[Le requérant] n'effectue pas les contrôles de qualité conformément à la réglementation :

- en ce qui concerne le rapport QCMN-CNDG-Activim- [...] du contrôle de qualité de l'activimètre dont les critères d'acceptabilité et les procédures sont fixés dans l'arrêté de l'Agence du 3 février 2016, lors de l'audition [le requérant] :

- a. n'a pas pu démontrer que le test décrit à l'article 9 a été effectué correctement, complètement et avec la bonne source (slide 38).

- b. a confirmé que, pour les tests décrits à l'article 10, une première série de mesures a été effectuée avec le Tc-99m au lieu d'une source étalon et que, pour cette série, le calcul de l'écart est fait avec les rapports de 2017 au lieu des rapports initiaux. Une deuxième série de mesures a été effectuée avec le Cs-137, mais le calcul de l'écart n'est pas effectué (slide 39).

c. n'a pas pu démontrer qu'il avait calculé l'écart entre la demi-vie calculée à partir de la pente de la droite et la demi-vie du radio-isotope utilisé pour les années 2016-2019 comme exigé par l'article 11 (slide 41).

d. n'a pas pu démontrer que le test décrit à l'article 12 est effectué correctement et complètement pour l'année 2018 (slide 43-44).

- en ce qui concerne le rapport QCMN-CHIREC-Cavell-[...] du contrôle de qualité de l'activimètre dont les critères et les procédures sont fixés dans l'arrêté de l'Agence du 3 février 2016, lors de l'audition, [le requérant] :

- a. n'a pas pu démontrer qu'un seul test a été effectué en 2017 (slide 45).

- b. n'a pas pu démontrer que le test décrit à l'article 9 a été effectué correctement, complètement et avec la bonne source (slides 38 et 45).

- c. a confirmé que, pour les tests décrits à l'article 10, une première série de mesures a été effectuée avec le Tc-99m au lieu d'une source étalon et que pour cette série, le calcul de l'écart a été fait avec les rapports de 2018 au lieu des rapports initiaux. Une deuxième série de mesures a été effectuée avec le Cs-137 mais le calcul de l'écart n'a pas été effectué (slides 39 et 45).

- d. n'a pas pu démontrer que le test décrit à l'article 11 a été effectué pour les années 2016-2019 (slide 45).

- en ce qui concerne le rapport QCMN-CDNG-SPECTCT-Symbia-[...] du contrôle de qualité de l'appareil de SPECT-CT dont les critères d'acceptabilité et les procédures sont fixés dans l'arrêté de l'Agence du 3 février 2016, lors de l'audition, [le requérant] :

- a. n'a pas pu démontrer que le test décrit à l'article 7 a été effectué correctement en 2016-2019. Il le décrit comme étant "pas facile, très subjectif" (slide 47).

- b. n'a pas pu démontrer que le test avec le Tc-99m décrit à l'article 8 a été effectué en 2016 (slide 47).

- c. n'a pas pu démontrer que le test avec les isotopes autres que le Tc-99m décrit à l'article 8 a été effectué en 2016-2019 (slide 47).

- d. a confirmé que le test décrit à l'article 9, § 2, premier alinéa avec les isotopes autres que le Tc-99m n'a pas été effectué en 2016-2019 parce que "pratiquement impossible" (slide 48).

- e. n'a pas pu démontrer qu'il a fait le test décrit à l'article 9, § 2, alinéa 2, avec les isotopes autres que le Tc-99m en 2016-2019 (slides 48 et 49).

- f. n'a pas pu démontrer que le test a été fait en 2018 avec un fantôme comme exigé à l'article 10, § 5 (slide 50),

- g. n'a pas pu démontrer que le calcul de l'écart entre la sensibilité mesurée et la sensibilité mesurée lors du test initial a été effectué en 2016-2019 comme exigé à l'article 10, § 5 (slide 50).

- h. n'a pas pu démontrer que les tests et les calculs décrits à l'article 14, §2, ont été effectués en 2017 et 2018 (slide 55).

- i. a confirmé que le test décrit à l'article 15 n'a pas été effectué en 2016-2019 parce que "pas de Jaszczak" (slide 55).

j. n'a pas pu démontrer que le test décrit à l'article 16 a été effectué en 2016-2018 (slide 55).

k. a confirmé que les tests décrits à l'article 17 n'ont pas été effectués en 2016-2019 (slide 55).

- en ce qui concerne le rapport QCMN-CNDG-SPECT-[...] du contrôle de qualité de l'appareil de SPECT-CT dont les critères d'acceptabilité et les procédures sont fixés dans l'arrêté de l'Agence du 3 février 2016, lors de l'audition, [le requérant] :

a. n'a pas pu démontrer que le test décrit à l'article 7 a été effectué correctement en 2016-2019, II le décrit comme étant "pas facile, très subjectif" (slides 47 et 56).

b. n'a pas pu démontrer que le test avec le Tc-99m décrit à l'article 8 a été effectué en 2017 (slides 47 et 56).

c. n'a pas pu démontrer que le test avec les isotopes autres que le Tc-99m décrit à l'article 8 a été effectué en 2016-2019 (slides 47 et 56).

d. a confirmé que le test décrit à l'article 9, § 2, premier alinéa avec les isotopes autres que le Tc-99m n'a pas été effectué en 2016-2019 parce que "pratiquement impossible" (slides 48 et 56).

e. n'a pas pu démontrer qu'il a fait le test décrit à l'article 9, § 2, alinéa 2, avec les isotopes autres que le Tc- 99m en 2016-2019 (slides 48, 49 et 56).

f. n'a pas pu démontrer que le calcul de l'écart entre la sensibilité mesurée et la sensibilité mesurée lors du test initial a été effectué en 2016-2019 comme exige à l'article 10, § 5, (slides 50 et 56).

g. n'a pas pu démontrer que le test décrit à l'article 12 a été effectué en 2018 (slide 56).

h. n'a pas pu démontrer que les tests et les calculs décrits à l'article 14, § 1, ont été faits pour toutes les configurations et tous les collimateurs présents en 2016-2019 (slide 56).

i. a confirmé que le test décrit à l'article 15 n'a pas été effectué en 2016-2019 parce que "pas de Jaszczak" (slides 55 et 56).

j. n'a pas pu démontrer que le test décrit à l'article 16 a été effectué en 2016-2018 (slides 55 et 56).

- en ce qui concerne le rapport QCRX-CHRhainaut-Mons-radio-scanD[...] et le contrôle de qualité de ce scanner CT, il convient de vérifier au moins le respect des critères de l'arrêté du 18 février 2014 fixant les critères minimaux d'acceptabilité pour les appareils de scanographie (scanners CT) utilisés à des fins d'imagerie médicale, lors de l'audition, [le requérant] :

a. n'a pas pu démontrer que les tests décrits aux articles 4, 5, 7, 8, 9 ont été effectués correctement (slides 25-30).

b. a confirmé que les résultats des tests aux articles 10, 16, 17, 18, 19 ne sont pas mentionnés ou ne sont pas clairement mentionnés dans le rapport (slides 31-36).

c. n'a pas pu démontrer que les tests décrits aux articles 11 et 12 ont été effectués (slide 33).

En complément de ce qui précède :

a. le rapport mentionne "étude de dose tous les 3 ans". Or, la fréquence doit être annuelle. Le rapport fait référence au vademecum "Utilisation des rayons X à des fins médicales" de l'Agence publié en 2005.

Or, l'Agence a adopté un arrêté concernant la dosimétrie des patients le 28 septembre 2011 qui définit cette fréquence annuelle. [Le requérant] connaît l'existence de cet arrêté de 2011 puisqu'il y fait référence au 2^e paragraphe de la page 4, mais il ne l'applique pas ;

b. le rapport mentionne "dans certains cas (radiographie de l'abdomen chez la femme), la dose doit pouvoir être évaluée de manière rétrospective". C'est incorrect puisque la dose doit pouvoir être évaluée de manière rétrospective pour tous les examens décrits dans l'arrêté du 18 février 2014 fixant les critères minimaux d'acceptabilité pour les appareils de scanographie (scanners CT) utilisés à des fins d'imagerie médicale ;

c. la structure du document ne permet pas de bien comprendre ce dernier. Par exemple, la disposition qui précède la figure dans un paragraphe intitulé "constatations". Or, il ne s'agit pas d'une constatation, mais bien du contexte réglementaire ;

d. le tableau de la page 5 semble être un récapitulatif des différents tests réalisés puisqu'il s'intitule "Paramètres contrôlés et suivi dans le temps". Tous les tests réalisés ne figurent toutefois pas dans le tableau et les tests réalisés ne correspondent pas aux valeurs qui figurent plus loin dans le document.

Il résulte de ce qui précède que certains tests n'apparaissent pas dans les rapports, certains autres ont été réalisés partiellement ou dans des conditions qui diffèrent des critères d'acceptabilité minimaux et certains tests comportent des erreurs. La présentation lors de l'audition du 19 décembre 2019 confirme cette conclusion pour tous les constats susmentionnés.

Risques et conséquences :

Les experts agréés en radiophysique médicale sont chargés d'effectuer les contrôles de qualité des appareils émetteurs de rayonnements ionisants. Si tous les tests obligatoires ne sont pas réalisés ou s'ils ne le sont pas correctement, l'utilisation sûre de ces appareils ne peut être garantie. Il se peut alors que des patients reçoivent une dose supérieure à la dose nécessaire et/ou que la qualité des images soit insuffisante, ce qui peut altérer le diagnostic.

3. Connaissance de la législation actuelle et de la littérature scientifique récente

[Le requérant] ne connaît pas, ne tient pas compte et n'utilise pas suffisamment les informations relatives aux évolutions scientifiques, technologiques et réglementaires récentes.

[Le requérant] fait plusieurs fois référence à l'ancienne réglementation (voir le chapitre consacré aux contrôles de qualité).

[Le requérant] fait également référence à d'anciens extraits de la littérature et pour lesquels il existe des sources plus récentes. La référence à la dose fœtale typique est un document de 1998 pour lequel il existe une version plus récente de 2009. Entre-temps, les techniques ont tellement évolué en radiologie que ces

données ne constituent plus une référence valable. Il existe des données plus récentes, comme par exemple : “Imaging Pregnant and Lactating Patients” – N, Tirada et al, RadioGraphics 2015 ; 35:1751–1765.

Risques et conséquences :

La radiologie et la radiophysique médicale en radiologie ont connu une énorme (r)évolution ces dernières années.

En effet, l’accent est désormais mis sur la réduction de la dose au patient, de nouveaux appareils ont été commercialisés et/ou les appareils ont été dotés de nouvelles fonctionnalités. Il est important de suffisamment maîtriser les principes des nouveaux appareils et leurs nouvelles fonctionnalités afin de pouvoir estimer l’impact sur la dose et sur la qualité des images et de pouvoir assurer la radioprotection du patient.

Considérant que [le requérant] ne fournit pas des informations correctes dans son rapport d’activités de 2018 :

Citation: “7) Rapport récapitulatif sur le contrôle de la conformité avec les critères d’acceptabilité des sources de rayonnements ionisantes et des installations radiologiques:

Selon les dispositions de (AR du 20 juillet 2001, art. 51.6.5), un rapport de contrôle de conformité est envoyé à l’organisme agréé, c.-à-d. dans mon cas à AIB-Vinçotte Controlatom.

Évidemment, le rapport détaillé des mesures sont disponibles dans les services, et sauvegardés dans un Registre (AR du 20 juillet 2001, art. 51.2.2 et art 51.6.5). Chacun des rapports suivent les normes décrites dans le protocole RP91 et les différents Belge protocoles publiés” [sic].

Une analyse des rapports de contrôle de conformité reçus par l’Agence en septembre 2018 (dans le cadre de l’enquête initiée suite à la réception des calculs de la dose reçue par l’enfant à naître dans le cadre de l’exposition accidentelle subie par cet enfant) a toutefois démontré que ce n’était pas le cas et que les contrôles de conformité réalisés par [le requérant] ne s’appuyaient pas sur les arrêtés publiés par l’Agence.

[Le requérant] a donc communiqué à l’Agence des informations incorrectes.

[...]

Considérant qu’en l’espèce, [le requérant] a établi de nombreux rapports dont les informations sont erronées, non appropriées, obsolètes et incomplètes ; qu’il ne se tient pas informé des évolutions scientifiques, technologiques et réglementaires récentes ; qu’il ne maîtrise pas les principes de base de la dosimétrie et des calculs de dose, ni les principes des nouveaux appareils et leurs nouvelles fonctionnalités ; qu’il n’effectue pas les contrôles de qualité conformément à la réglementation applicable ;

Considérant les constats, les risques et les conséquences énumérées ci-dessus, l’Agence estime devoir prendre des mesures qui garantissent la protection de la santé publique et la protection des patients et des utilisateurs d’équipements radiologiques médicaux ;

Considérant que [le requérant] ne dispose pas d’une capacité nécessaire à exercer avec une qualité suffisante les tâches d’un expert agréé en radiophysique médicale dans les domaines de compétence de la radiologie et de la médecine nucléaire ; qu’il convient, par conséquent, de lui retirer son agrément ».

3. Il ressort de la motivation précitée que la partie adverse reproche au requérant d'avoir établi des rapports dont les « informations sont erronées, non appropriées, obsolètes et incomplètes » qui lui ont permis de constater que celui-ci manquait à ses obligations d'expert, ce qui présente des risques pour la santé publique, et plus précisément pour les patients et les utilisateurs d'équipements radiologiques médicaux.

4. Il se déduit de l'article 92, § 5, précité, que la partie adverse peut abroger un agrément notamment lorsque « les conditions des agréments ne sont pas respectées ».

En réservant l'accomplissement de tâches en matière de radiophysique médicale, telles que celles confiées au requérant, à des experts titulaires d'agréments, le Roi a nécessairement voulu garantir que ces tâches, qui peuvent être qualifiées de missions d'utilité publique, soient assurées avec un certain standard de qualité. Il s'agit à l'évidence d'une condition essentielle d'obtention et de maintien de l'agrément.

5. En l'espèce, la motivation précitée de l'acte attaqué énumère les nombreux manquements constatés par la partie adverse dans l'exécution de ses tâches par le requérant. Celui-ci reste en défaut de démontrer que les constats posés par la partie adverse ne trouvent pas appui dans le dossier administratif.

6. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation des principes d'impartialité et de bonne administration.

Le requérant soutient que la partie adverse a décidé de procéder à l'abrogation de son agrément avant qu'il n'ait été entendu et ait pu faire entendre ses moyens de défense. Il fait référence à des courriers du 18 octobre et du 25 novembre 2019 qui mentionnaient le fait que la partie adverse estimait devoir abroger son agrément. Il estime que la partie adverse ne pourrait être suivie dans l'hypothèse où elle invoquerait l'article 55.1 du RGPRI en vue de justifier cette démarche dès lors que cette disposition précise que l'énonciation du fait que la partie adverse envisage

devoir procéder à l'abrogation de l'agrément doit être précédée de l'audition. Il ajoute qu'une exigence similaire est fixée dans l'arrêté royal du 13 février 2020.

En réplique, il affirme ne pas contester que la partie adverse était tenue de préciser les raisons pour lesquelles il devait être entendu. Toutefois, selon lui, il est manifeste que la partie adverse a adopté sa décision d'abrogation avant l'audition dès lors qu'elle avait exposé estimer devoir abroger, totalement ou partiellement l'agrément en question.

Il soutient que l'utilisation des termes de l'article 92, § 6, de l'arrêté royal du 13 février 2020 importe peu dès lors que l'information doit être donnée préalablement à la décision de la partie adverse selon laquelle elle estime devoir abroger l'agrément.

VII.2. Appréciation

1. Le principe général d'impartialité implique que les personnes ou les organes collégiaux appelés à intervenir dans une décision relative à un administré examinent la situation de manière objective, sans préjugés ni idées préconçues. Il s'applique à tout organe de l'administration active, même s'il ne s'agit que d'un organe consultatif chargé d'éclairer l'autorité compétente par un simple avis ou une proposition de décision. Il suffit, pour qu'il soit violé, qu'une apparence de partialité ait pu susciter chez l'administré un doute légitime quant à l'aptitude à aborder sa cause en toute impartialité. Il y a lieu, en outre, de distinguer l'impartialité subjective, qui s'apprécie au regard du comportement personnel d'un acteur de la procédure administrative et au regard de l'intérêt personnel que ce dernier pourrait avoir quant à l'issue de la procédure, et l'impartialité objective, qui exige que la procédure présente suffisamment de garanties pour exclure des appréhensions légitimes à l'égard de l'autorité elle-même. À cet égard, ce principe ne s'applique toutefois que dans la mesure où il se concilie avec la structure de l'administration active.

2. L'article 92, § 6, de l'arrêté royal du 13 février 2020 précité dispose comme suit :

« Si l'Agence estime devoir abroger ou retirer, totalement ou partiellement, un agrément, elle en informe au préalable le détenteur en précisant qu'il a le droit d'être entendu. S'il souhaite exercer ce droit, il doit en informer l'Agence par écrit dans les 30 jours calendrier à partir de la date de la notification ».

3. Dans son courrier du 18 octobre 2019 adressé au requérant, la partie adverse précise ce qui suit :

« L'Agence fédérale de Contrôle nucléaire a analysé vos rapports de contrôle périodique relatif à la radiophysique médicale ainsi que les documents de calculs de dose effectués par vous suite à des expositions accidentelles ou non intentionnelles.

L'Agence estime que ces rapports et ces calculs, en tout ou en partie, sont soit incomplets, soit insuffisants, soit erronés.

Compte tenu de ces éléments, l'Agence estime devoir abroger, totalement ou partiellement, votre agrément d'expert en radiophysique médicale avec la référence AFCN/50/RP/F/1 ».

Dans son courrier du 25 novembre 2019 adressé au requérant, elle lui communique les informations « qui ont amené l'Agence à estimer devoir abroger » son agrément.

4. La seule circonstance que la partie adverse fait usage de l'expression « estimer devoir abroger » l'agrément du requérant préalablement à l'adoption de l'acte attaqué, ne suffit pas à établir une violation du principe d'impartialité.

Une telle formulation, qui est celle utilisée par l'arrêté royal du 13 février 2020, n'implique pas nécessairement que la position de la partie adverse soit définitive et n'aurait pu être modifiée à la suite de la présentation par le requérant de ses moyens de défense au cours de l'audition.

Il était conforme au prescrit de l'article 92, § 6, précité, que la partie adverse informe l'expert agréé du fait qu'elle envisageait d'abroger son agrément.

5. Le troisième moyen n'est pas fondé.

VIII. Quatrième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

Le quatrième moyen est pris de la violation du délai raisonnable.

Le requérant soutient qu'il ressort de la décision du 17 janvier 2020 qu'une importante quantité de documents sur la base desquels la procédure a été initiée et il a été entendu sont très anciens. Il mentionne une plainte adressée par courrier électronique le 10 juillet 2015 relative à la faible qualité alléguée de ses activités en tant qu'expert en radiophysique médicale. Il évoque également le fait que cette plainte a été dressée le 1^{er} septembre 2014. Il relève que, de manière générale, les griefs sont liés à des éléments très anciens.

Il observe que, sur les huit rapports sur la base desquels la partie adverse s'est fondée pour justifier l'abrogation de l'agrément, trois d'entre eux sont antérieurs au renouvellement de son agrément, dans le cadre duquel la partie adverse n'a formulé aucune remarque.

Il souligne que, dans sa décision du 22 juin 2020, le ministre de l'Intérieur a déjà reconnu qu'il n'était pas permis de tenir compte de ces anciens documents.

Il conclut « [qu'en] retardant la mise en route de la procédure et en se fondant sur des documents à ce point anciens, l'Agence a manifestement violé le principe du délai raisonnable » et il y voit « une atteinte [à ses] droits de la défense » étant donné qu'il « n'est plus en mesure de se défendre aussi efficacement que s'il avait été entendu immédiatement ».

Il affirme que la partie adverse ne fournit aucune explication de nature à expliquer ce long délai.

VIII.2. Appréciation

1. Le caractère raisonnable ou non d'un délai est fonction des circonstances propres à chaque espèce. Il doit s'apprécier *in concreto*, c'est-à-dire compte tenu des éléments spécifiques de chaque affaire, en prenant en considération la nature de l'affaire et sa complexité, le comportement de l'administré concerné et celui de l'autorité. Le caractère raisonnable du délai se détermine notamment en fonction de la possibilité, pour l'autorité administrative, de disposer de tous les éléments de fait, renseignements et avis qui doivent lui permettre de statuer en connaissance de cause.

2. S'agissant de la critique liée à la longueur de la procédure, le requérant affirme que la partie adverse a adopté sa décision dans un « long délai », sans pour autant essayer de démontrer en quoi ce délai a été, *in concreto*, particulièrement long.

S'il soutient que la partie adverse a retardé « la mise en route de la procédure », il n'expose pas les éléments sur lesquels il se fonde alors que les éléments du dossier administratif ne conduisent pas d'évidence à un tel constat.

En effet, il ressort des pièces que la partie adverse a mis en œuvre la procédure ayant mené à l'adoption de l'acte attaqué en mai 2019 à la suite de sa prise de connaissance de deux incidents impliquant le requérant qui se sont produits en avril 2019. À la suite de ces incidents, deux rapports ont été demandés au

requérant, et celui-ci les a rédigés les 24 et 25 avril 2019. Des échanges de courriers ont ensuite eu lieu entre les parties en mai et juin 2019. La partie adverse a interrogé diverses institutions hospitalières en août 2019. Après l'examen des rapports transmis par ces dernières, la partie adverse a informé le requérant par courrier qu'elle estimait devoir abroger son agrément et qu'il disposait du droit d'être entendu. Après de nouveaux échanges entre les parties en octobre et novembre 2019, l'audition du requérant a eu lieu en décembre 2019. Enfin, la partie adverse a adopté sa (première) décision le 17 janvier 2020, à l'encontre de laquelle le requérant a introduit, le 20 février 2020, un recours auprès du ministre de l'Intérieur, lequel a décidé, le 22 juin 2020, d'annuler cette décision, en maintenant ses effets jusqu'au 15 septembre 2020. L'acte attaqué a été adopté le 10 septembre 2020, avant la fin du délai donné par le ministre pour examiner à nouveau les faits aux fins d'adopter, le cas échéant si la partie adverse l'estimait toujours nécessaire, une nouvelle décision d'abrogation.

Ce déroulement des faits démontre qu'il s'est écoulé environ huit mois entre l'enclenchement de la procédure et l'adoption de la première décision d'abrogation de l'agrément du premier requérant et que la partie adverse a, à la suite de la décision du ministre du 22 juin 2020, pris moins de trois mois pour adopter l'acte attaqué.

De tels délais n'apparaissent pas déraisonnablement longs.

3. S'agissant du grief lié à l'ancienneté des documents sur la base desquels la décision d'abrogation serait fondée, il est sans rapport avec le principe du délai raisonnable et est, partant, irrecevable.

En tout état de cause, seuls trois des neuf rapports examinés par la partie adverse sont antérieurs au renouvellement de l'agrément du requérant et il peut être admis que la partie adverse examine des rapports plus anciens, de manière complémentaire à des rapports récents, aux fins d'examiner le fondement des manquements reprochés.

4. Le quatrième moyen n'est pas fondé.

IX. Cinquième moyen

IX.1. Thèse de la partie requérante

Le cinquième moyen est pris de la violation des droits de la défense et du principe général de droit *audi alteram partem*.

Le requérant relève que l'acte attaqué a été adopté par O. Z., directeur du département Santé et Environnement. Il observe que cette personne ne l'a pas entendu et qu'il a été auditionné par d'autres dont les qualités et compétences lui sont inconnues.

Il est d'avis que si le Conseil d'État n'exige pas que l'audition soit réalisée par la personne qui adopte la décision, il importe que « dans une telle situation, [...] le procès-verbal d'audition retranscrive fidèlement et exhaustivement les arguments de défense développés au cours de l'audition et ce, de manière à permettre à l'autorité de statuer sur [la] base d'informations complètes et contradictoires ».

En l'espèce, il considère que le procès-verbal d'audition est manifestement lacunaire et que les auteurs de ce document le reconnaissent lorsqu'ils le qualifient de « rapport succinct de l'audition ». Il affirme que n'y sont pas retranscrits tous les éléments de défense qu'il a pourtant développés. Il mentionne avoir présenté un mémoire en défense de 74 pages et avoir été entendu pendant près de deux heures. Il ajoute que, sur les neuf rapports cités dans le courrier du 29 novembre 2019 lui annonçant l'abrogation de son agrément, seuls trois ont été examinés au cours de l'audition. Il en déduit qu'il n'a pas pu utilement faire valoir ses droits de la défense. Il relève qu'il a sollicité d'être à nouveau entendu, sans qu'aucune suite n'ait été réservée à sa demande par la partie adverse.

En réplique, il réitère ses arguments.

Dans son dernier mémoire, il expose ce qui suit :

« Les parties requérantes insistent à nouveau sur le fait que les auteurs du rapport ont, eux-mêmes, qualifié le rapport de l'audition de “succinct”.

Celui-ci ne retrace pas l'ensemble des propos échangés durant la totalité de l'audition.

Ainsi que ce rapport le mentionne en première ligne, le premier requérant a “fait une présentation (voir document ci-joint)” [...]. Le document “ci-joint” mentionné dans ce rapport d'audition est le document déposé en pièce 9 du dossier des parties requérantes.

Le rapport succinct de l'audition ne précise pas que le premier requérant s'en serait tenu à quelques extraits de sa présentation. Il a, au contraire, fait une présentation complète. Seules quelques échanges sur trois rapports et la plainte de 2015 sont repris dans le rapport succinct de l'audition.

En page 10 de cette présentation, le premier requérant a évoqué les rapports intitulés “...” et “...”.

En page 11 de cette présentation, il a fourni ses observations concernant le rapport “QCRX-CHRhainaut-Mons-radio-scanD-web-18032019” lequel est évoqué dans le rapport de l’audition

En page 19 de sa présentation, il s’est défendu concernant le “rapport QCMN-CNDG-Activim-27-112018”.

En page 23, il a abordé le rapport “QCMN-CHIREC-[...]”.

En page 24 de sa présentation, il a fait part de son point de vue concernant le rapport “QCMN-CNDG-SPECTCT-[...]”.

En page 29 de sa présentation, il s’est défendu au sujet du rapport “QCMN-CNDG-[...]”.

Enfin, en page 29, il a abordé la plainte déposée à son encontre en 2015.

Les propos tenus par le premier requérant au cours de sa présentation au sujet de l’ensemble des rapports visés dans le cadre de la procédure d’abrogation ne sont pas repris dans le rapport succinct d’audition.

Comme le précise la partie adverse, il importe que “la personne compétente pour statuer dispose dans le dossier d’un procès-verbal d’audition reprenant les arguments exposés à cette occasion”.

Tel n’a manifestement pas été le cas ».

IX.2. Appréciation

1. Le principe des droits de la défense ne s’applique qu’aux procédures juridictionnelles ou quasi juridictionnelles, dans les procédures disciplinaires dans le contentieux de la fonction publique ou lorsque l’acte attaqué s’apparente à une sanction et revêt un caractère punitif.

Si une décision d’abrogation d’un agrément peut être considérée comme une « mesure grave », un tel acte ne revêt pas pour autant un caractère punitif.

Par conséquent, le moyen est irrecevable en ce qu’il est pris de la violation du principe général des droits de la défense.

2. L’article 92, § 6, de l’arrêté royal du 13 février 2020 précité dispose que la partie adverse doit avertir explicitement la personne à qui elle envisage de retirer ou d’abroger son agrément, de la mesure qu’elle envisage de prendre et de son droit à être entendue. Complémentairement, le principe *audi alteram partem* impose à l’autorité administrative d’avertir explicitement la personne concernée des motifs qui justifient la mesure qu’elle entend prendre et de l’informer de l’objet et du but de l’audition afin qu’elle puisse s’expliquer utilement. L’autorité doit offrir à l’intéressé la possibilité de prendre connaissance du dossier et lui laisser un délai suffisant pour lui permettre de faire valoir ses observations de manière utile et

effective. Il s'agit, d'une part, de permettre à l'intéressé de faire valoir son point de vue compte tenu de la gravité de la mesure que l'autorité s'apprête à prendre à son égard et, d'autre part, de permettre à l'autorité de statuer en pleine connaissance de cause, ce qui implique qu'elle puisse décider de manière éclairée, sans commettre d'erreur de fait ou d'erreur manifeste d'appréciation. Le fait de permettre à l'administré de faire valoir son point de vue par des observations écrites est suffisant au regard du principe *audi alteram partem*.

3. S'agissant du grief relatif à l'auteur de la décision attaquée, ainsi qu'en convient le requérant lui-même, il n'est pas requis que l'audition soit réalisée par la personne qui adopte la décision attaquée si cette personne a pu décider en toute connaissance des éléments du dossier.

En l'espèce, la circonstance que les auteurs du procès-verbal d'audition qualifient celui-ci de « rapport succinct de l'audition » et qu'il ne comporte que 4 à 5 pages alors que l'audition a duré deux heures et que la note de défense déposée par le requérant était constituée de 74 slides n'implique pas nécessairement que le document est « manifestement lacunaire ». Un rapport peut être succinct sans être pour autant incomplet. Par ailleurs, le requérant reste en défaut d'identifier les éléments de défense qu'il aurait exposés lors de son audition et qui ne figureraient pas dans le procès-verbal. Dans son dernier mémoire, il indique s'être référé dans sa présentation orale à plusieurs rapports qu'il identifie mais il ne précise pas avoir ajouté d'éléments à sa note de défense à leur sujet lors de son audition. Il convient, en outre, de relever que le requérant a eu l'opportunité, avant de signer ce procès-verbal, de faire valoir ses éventuelles observations.

4. Quant à la critique relative à la circonstance que le procès-verbal d'audition ne se réfère qu'à trois rapports sur les neufs examinés en vue de fonder la décision litigieuse, il convient de constater que le requérant ne conteste pas avoir pu développer ses observations écrites à leur sujet dans le document *powerpoint* transmis en vue de son audition et auquel il est fait référence dans l'acte attaqué.

5. Enfin, s'agissant de l'affirmation selon laquelle le requérant aurait sollicité d'être à nouveau entendu, celle-ci n'est corroborée par aucune pièce du dossier.

6. Il résulte de ce qui précède que le moyen n'est pas fondé.

X. Sixième moyen

X.1. Thèse de la partie requérante

Le sixième moyen est pris de la violation de « la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation adéquate des actes administratifs, du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Le requérant soutient en substance que l'abrogation de l'agrément procède d'une erreur manifeste d'appréciation.

Il invoque les éléments suivants :

- il a obtenu une évaluation favorable du jury médical en février 2018 ;
- l'importance du délai séparant la prise de connaissance des faits par la partie adverse de l'adoption de l'acte attaqué ;
- les griefs qui lui sont reprochés sont « limités » au regard du travail quotidien qu'il assume ;
- la durée pendant laquelle il a exercé le métier d'expert en radiophysique médicale ;
- le nombre de rapports identifiés par la partie adverse dans l'acte attaqué au regard du nombre total de rapports demandés ;
- l'impact financier subi.

Il estime que, même à supposer que les griefs reprochés soient établis, ils ne font pas apparaître un risque d'atteinte à la santé publique. Il affirme que « ces manquements concernent le non-respect de procédure ou la rédaction imprécise et peu claire de rapports » mais qu'à aucun moment, il n'a mis en danger la santé de personnes. Dès lors que la décision litigieuse lui interdit de continuer à exercer l'essentiel de son activité, il considère qu'elle est disproportionnée par rapport aux griefs retenus. Selon lui, il aurait été possible de lui « formuler des recommandations » pour l'avenir et de vérifier ensuite si elles étaient respectées.

En réplique, il affirme que la partie adverse reconnaît, dans son mémoire en réponse, que les griefs qui lui sont reprochés ne portent pas sur le fait « d'avoir mis en danger la vie d'un patient ».

Il soutient que tous les documents transmis n'ont pas été examinés, alors qu'en raison de la gravité de la mesure adoptée, la partie adverse était tenue « d'examiner attentivement les documents communiqués [...] afin d'éviter de faire des généralités ».

Selon lui, d'autres mesures auraient pu être envisagées, telles que des formations complémentaires. Il souligne que la décision attaquée est « muette » sur ce point et que « la démonstration de la rareté des griefs reprochés aurait dû amener la partie adverse à envisager une décision plus adéquate ».

Dans son dernier mémoire, il précise n'avoir pas exposé que les manquements reprochés auraient été de nature à « mettre en danger la vie d'un patient » mais avoir indiqué que la santé des patients n'avait jamais été menacée, aucun des rapports examinés n'ayant mis en exergue que la santé d'un patient avait été atteinte.

X.2. Appréciation

1. Le principe général de droit de la proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant un acte administratif et son objet et que la mesure qu'il cristallise soit en rapport raisonnable avec les éléments factuels qui la fondent, soit justifiée et ne procède pas d'un quelconque arbitraire. Une telle appréciation relevant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal et ne peut, au regard du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste, c'est-à-dire tel qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pu prendre la même décision, de sorte qu'il ne peut censurer qu'une erreur manifeste d'appréciation. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Tout doute doit être exclu. Il ne suffit donc pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure serait raisonnablement admissible ou même meilleure.

2. S'agissant de l'évaluation favorable du jury médical dans le cadre du renouvellement de l'agrément, celle-ci n'est pas de nature à invalider la procédure d'abrogation de l'agrément entamée à la suite des incidents survenus en avril 2019. Rien ne s'oppose en effet à ce que des faits antérieurs au renouvellement de l'agrément puissent, en combinaison avec les manquements constatés en 2018 et 2019, être pris en considération dans le cadre de l'examen du dossier. Par ailleurs, la majorité des rapports pris en considération par la partie adverse sont postérieurs au renouvellement de cet agrément.

3. Il ressort de l'examen du quatrième moyen que le grief lié à la durée de la procédure n'est pas fondé.

4. Quant au caractère limité des manquements reprochés, la critique manque en fait, ainsi qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué précitée, laquelle permet de constater que ces manquements sont nombreux et emportent des risques et des conséquences importants pour la santé publique et la sécurité des patients et des utilisateurs du matériel.

5. Concernant le grief lié au nombre de rapports identifiés par la partie adverse dans l'acte attaqué au regard du nombre total de rapports demandés, il ne peut être déduit du seul fait que seuls cinq rapports en matière de contrôle radiophysique et quatre rapports de dosimétrie fœtus soient mentionnés dans l'acte attaqué que « 96 % des rapports examinés » seraient nécessairement exempts de tout reproche.

6. Pour le surplus, l'impact financier de la décision attaquée sur les revenus du requérant n'est pas un élément que la partie adverse était tenue de prendre en considération compte tenu des impératifs de protection de la santé publique qu'impliquent les tâches confiées à l'expert agréé.

7. Enfin, le requérant ne peut être suivi lorsqu'il affirme que les griefs qui lui sont imputés par la partie adverse ne feraient « aucunement apparaître un risque d'atteinte à la santé humaine ». La motivation de la décision attaquée met suffisamment en exergue les « risques et conséquences » sur la santé publique et plus particulièrement sur la santé des patients que sont susceptibles de causer les manquements reprochés. Il n'était pas nécessaire pour la partie adverse d'attendre que la santé d'un patient soit effectivement atteinte pour mettre fin aux comportements du requérant susceptibles d'aboutir à un tel résultat. Il est difficilement contestable que l'utilisation de rayonnements ionisants peut potentiellement engendrer de graves conséquences sur la santé humaine en cas d'utilisation inadéquate.

8. La violation du principe de proportionnalité et l'erreur manifeste d'appréciation alléguées ne sont pas établies.

9. Le sixième moyen n'est pas fondé.

XI. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure « au montant de base de 840 euros », à la charge des parties requérantes. Il y a lieu de faire droit à sa demande, tout en indexant ce montant conformément à l'arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l'indexation de

l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir les droits de rôle de 800 euros, les deux contributions de 20 euros et l'indemnité de procédure de 924 euros, accordée à la partie adverse, à concurrence de la moitié chacune.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 14 novembre 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseillère d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly