

**DECISION DE LA CHAMBRE DE RECOURS DU 24 OCTOBRE 2013**  
**FB-005-12**

EN CAUSE DE : **Madame A.**, Infirmière brevetée

Représentée par Maître B., loco Maître C., avocat ;

Appelante.

CONTRE : **SERVICE D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE MÉDICAUX**,  
institué au sein de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, établi à  
1150 Bruxelles, Avenue de Tervueren, 211 ;

Représenté par le Docteur D., médecin-inspecteur, et par Madame E.,  
juriste.

Intimé.

---

I. Faits et rétroactes

1.

L'appelante est diplômée infirmière brevetée A 2 de l'école Y. à Z. depuis 1983. Elle a travaillé en maison de repos pendant une dizaine d'années. Après une courte période comme infirmière indépendante en maison de repos, elle a recommencé en tant que salariée jusqu'en début 2005. Elle s'est alors installée comme indépendante et a travaillé pour la société J. de M. pendant un an. Après cette année, vers mars 2006, elle a décidé de travailler à son propre compte avec monsieur F., son compagnon, non agréé par le SPF Santé publique, ni par l'INAMI. Elle effectue des soins infirmiers à domicile à temps plein dans la région de N. et M.

Elle pratique le tiers payant et est conventionnée pour l'entièreté de ses activités.

2.

A l'issue d'une enquête débutée en novembre 2007 le Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI a libellé les griefs suivants à charge de madame A. :

*Pro justitia du 30 juin 2008*

1/ avoir porté en compte à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités des prestations non effectuées – infraction relevant des dispositions de l'article 141 § 5, 5<sup>ème</sup> alinéa, a) de la loi ASSI coordonnée le 14 juillet 1994 (en vigueur au moment des faits) - soit

- l'introduction entre le 1<sup>er</sup> juillet 2006 et le 31 mars 2007 aux organismes assureurs via les attestations globales de soins donnés de la société « G. SPRL » de prestations qui n'ont pas été effectuées et ne pouvaient donc pas être portées en compte à l'ASSI, ayant entraîné un indu de 27 991,35 euros,
- l'introduction en tiers payant aux organismes assureurs entre le 1<sup>er</sup> juillet 2006 et le 14 mai 2007 de prestations qui n'ont pas été effectuées, ayant entraîné un indu de 8 111,61 euros – montant porté devant la chambre de première instance à 8 123,20 euros - ,

2/ avoir porté en compte à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités des prestations non conformes – infraction relevant des dispositions de l'article 141 § 5, 5<sup>ème</sup> alinéa, b) de la loi ASSI coordonnée le 14 juillet 1994 (en vigueur au moment des faits), soit l'attestation, en ce qui concerne une personne assurée, de deux mêmes prestations par semaine, alors que l'essentiel de la prestation auprès de cette personne au cours de la période considérée était réalisée par un tiers non habilité et que cette prestation donne lieu à un forfait indivisible, ayant entraîné un indu de 617, 52 euros.

*Pro justitia du 20 octobre 2008*

3/ avoir porté en compte à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités des prestations non effectuées – infraction relevant des dispositions de l'article 73bis, 1<sup>o</sup> de la loi ASSI coordonnée le 14 juillet 1994 (en vigueur au moment des faits) -, soit l'introduction en tiers payant aux organismes assureurs entre le 1<sup>er</sup> juillet 2007 et le 31 janvier 2008 de prestations qui n'ont pas été effectuées, ayant entraîné un indu de 202 273,75 euros.

3.

Par requête introduite le 30 mars 2010, le Service a demandé à la chambre de 1<sup>ère</sup> instance de

- déclarer les griefs établis,

- condamner madame A., conformément aux dispositions de l'article 141 § 5, dernier alinéa de la loi coordonnée, tel qu'il était en vigueur avant le 15 mai 2007 et de l'article 142, §1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi coordonnée, au remboursement des sommes indûment portées en compte à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, soit la somme de 239 005,87 euros,

- condamner madame A. (pour les griefs relatifs aux prestations non effectuées en application de l'article 141 § 5, alinéa 4, a), de la loi coordonnée, tel qu'il était en vigueur avant le 15 mai 2007 et de l'article 142, §1<sup>er</sup>, 1°, de la loi coordonnée) au paiement d'une amende administrative s'élevant à 200% de la valeur des prestations indues, soit une amende de 72 229,20 euros pour les faits antérieurs au 15 mai 2007 et de 404 547,60 euros pour les faits postérieurs au 15 mai 2007,

- condamner madame A. (pour le grief relatif aux prestations non conformes en application de l'article 141 § 5, alinéa 4, b), de la loi coordonnée, tel qu'il était en vigueur avant le 15 mai 2007) au paiement d'une amende administrative s'élevant à 150% de la valeur des prestations indues, soit une amende de 926,28 euros.

Par décision du 6 octobre 2011, la chambre de 1<sup>ère</sup> instance, statuant par défaut à l'égard de madame A., a fait intégralement droit à ces demandes.

## II. L'appel

Par requête déposée par son conseil le 28 août 2012, madame A. a interjeté appel contre cette décision.

L'appelante développe les moyens suivants :

- l'appel est recevable car elle n'a reçu l'information de sa condamnation qu'en date du 4 avril 2012, et son conseil n'a pu obtenir la copie de la décision de la chambre de 1<sup>ère</sup> Instance qu'en date du 19 juillet 2012 après de nombreuses sollicitations ; elle signale que son ex-compagnon, le sieur F., se saisissait des avis de passage déposés dans sa boîte aux lettres et signalant qu'un envoi recommandé était à retirer au bureau de poste, en sorte qu'elle n'a pas été informée de l'existence de ces envois,
- elle a été victime des agissements du sieur F., du temps où il vivait avec elle, qui, étant violent, lui inspirait une grande crainte,
- le SECM ne démontre pas que toutes les prestations reprises sur les listings produits à l'appui de sa réclamation ont été indûment portées en compte de l'assurance maladie-invalidité.

## III. Recevabilité

1.

Suivant l'article 156, § 2, alinéa 1, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, à peine d'irrecevabilité le recours contre la décision de la chambre de 1<sup>ère</sup> Instance doit être introduit dans le mois, à compter de la notification de la décision.

Quant à la date de prise de cours de ce délai, cette disposition a été modifiée par l'article 4, 3°, de la loi du 29 mars 2012 (II), qui ne contient aucune disposition

spécifique relative à l'entrée en vigueur dudit article ; la loi a été publiée le 30 mars 2012 et est donc entrée en vigueur le 9 avril 2012.

Avant sa modification, l'article 156, § 2, alinéa 1, de la loi coordonnée stipulait que le délai prend cours *le jour de l'expédition de la lettre recommandée à la poste, le cachet de la poste faisant foi.*

Après sa modification et donc à dater du 9 avril 2012, la disposition stipule que *Le délai prend cours le premier jour ouvrable qui suit celui où le pli recommandé, avec accusé de réception, a été présenté au domicile du destinataire ou, le cas échéant, à sa résidence ou à son domicile élu.*

2.

Il convient de déterminer laquelle de la disposition ancienne et de la disposition nouvelle est applicable pour apprécier la recevabilité d'un appel introduit après la modification de la loi contre une décision antérieure à cette modification.

L'article 2 du code civil énonce que la loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroactif.

Selon une jurisprudence constante de la cour de cassation, la loi nouvelle s'applique non seulement aux situations qui naissent à partir de son entrée en vigueur mais aussi aux effets futurs des situations nées sous le régime de la loi antérieure qui se produisent ou se prolongent sous l'empire de la loi nouvelle, pour autant que cette application ne porte pas atteinte à des droits irrévocablement fixés (Cass., 21 octobre 1966, Pas., 1967, 243; Cass., 22 octobre 1970, Pas., 1971, 144; Cass., 19 février 1987, Pas., 1987, 722; Cass., 2 mai 1994, Pas., 1994, 434; Cass., 28 novembre 1996, Pas., 1996, 464).

L'application de ce principe commande de distinguer les situations nées sous l'empire de la loi ancienne et qui ont épuisé leurs effets sous cette loi et les situations nées sous l'empire de la loi ancienne dont les effets naissent ou se prolongent sous la loi nouvelle.

Monsieur le Procureur général GANSHOF VAN DER MEERSCH précisait que pour que la loi nouvelle ne règle pas les effets futurs des situations nées sous le régime de la loi antérieure, il faut que la situation soit accomplie, c'est-à-dire juridiquement épuisée (concl. préc. Cass., 22 octobre 1970, Pas., 1971, page 156).

Dans le cas d'espèce, il est constaté, à l'examen du dossier, que la décision de la chambre de 1<sup>ère</sup> Instance a été adressée par courrier recommandé avec accusé de réception à madame A. le 7 octobre 2011.

Cette date est bien celle du jour de l'expédition de la lettre recommandée à la poste, visée à l'article 156, § 2, alinéa 1, de la loi du 14 juillet 1994 tel qu'il était alors applicable.

Il en résulte que le délai de recours de un mois a débuté le 7 octobre 2011 et a expiré le 7 novembre 2011.

Il s'en déduit que lorsque la loi nouvelle modifiant l'article 156, §2, alinéa 1 de la loi du 14 juillet 1994 est entrée en vigueur, le 9 avril 2012, la question de la recevabilité de l'appel de madame A. était juridiquement épuisée et donc que cette loi nouvelle est inapplicable au cas d'espèce.

L'appel introduit le 28 août 2012 est irrecevable.

3.

L'appelante soutient qu'elle n'a pas eu connaissance du contenu de ce pli recommandé et n'a donc pu évaluer en temps utile l'opportunité d'interjeter appel contre la décision.

Toutefois, cette ignorance de la décision prise est due à son propre fait car le pli recommandé qui lui a été présenté n'a pas été réclamé, comme l'indique le document figurant à la pièce 22 du dossier.

La circonstance que le pli n'a pas été réclamé montre que l'absence de prise de connaissance de la décision n'est pas due au fait que le compagnon de l'intéressée aurait intercepté et subtilisé son courrier ; c'est donc en vain que l'appelante invoque qu'elle a subi un cas de force majeure faisant obstacle à la prise de connaissance de la décision.

En tout état de cause, madame A. ne démontre pas les termes de son allégation suivant laquelle M. F. lui chipait systématiquement les avis de passage déposés dans sa boîte aux lettres.

Cette assertion n'est d'ailleurs pas crédible car tout d'abord elle supposerait que sa boîte aux lettres soit accessible aux tiers – ce qui n'est pas démontré – et que M. F., avec lequel elle dit qu'elle ne vivait plus, était tous les jours aux aguets pour vérifier qu'on lui dépose ou non un avis de passage ; ensuite, comme on le verra plus loin, madame A. a déménagé au cours de la procédure et aurait pu prendre les mesures pour que sa boîte aux lettres ne soit plus accessible, et ce d'autant que préalablement, au cours de la procédure pendante devant la chambre de 1<sup>ère</sup> Instance elle a réceptionné au moins un avis recommandé qui la convoquait à l'audience du 17 mars 2011.

Ayant négligé de prendre connaissance de ce pli recommandé, elle n'est pas admise à faire valoir son ignorance de la décision comme motif de suspension du point de départ du délai d'appel (voy. en ce sens C.E., XXX / Etat belge, arrêt n° 85 825 du 3 mars 2000, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be); C.E., xxx / Etat belge, arrêt n° 93 243 du 13 février 2001, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

On relève d'ailleurs que la prise de connaissance de la décision n'est un critère de fixation du point de départ du délai d'appel ni dans l'ancienne loi ni dans la nouvelle loi, laquelle fait état d'un délai débutant le premier jour qui suit celui où le pli recommandé a été « présenté » à la personne concernée.

Au passage, ceci permet d'induire que le constat d'irrecevabilité serait de la même façon posé si la nouvelle loi était applicable – quod non –, la présentation du recommandé à l'intéressée ayant été faite le 7 ou le 8 octobre 2011. Même dans le cadre de la théorie de la réception invoquée dans les conclusions additionnelles et de synthèse de la partie appelante, il n'est pas exigé qu'il y ait une prise de connaissance concrète du courrier en cause, mais que ce dernier soit porté à la connaissance de son destinataire, c'est-à-dire lui soit présenté ; même si le destinataire ne retire pas à la poste le recommandé qui lui a été présenté en vain au domicile, la notification est réalisée (voy. art. 53bis du code judiciaire).

Pour une raison évidente de sécurité juridique, le législateur est en effet attentif à ne pas différer le délai d'appel contre une décision aussi longtemps que la prise de connaissance n'a pas eu lieu, afin d'éviter qu'un justiciable n'agisse de telle manière qu'une décision ne devienne jamais définitive, en s'abstenant purement et simplement de retirer à la poste les plis recommandés qui lui sont adressés.

4.

A titre subsidiaire, l'appelante invoque la violation du droit d'accès à la justice et du droit à la défense, protégés par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que, à défaut d'avoir pris connaissance de la convocation à présenter ses moyens devant la chambre de 1ère Instance, elle n'a pas été en mesure de se défendre au premier degré de juridiction, et que n'ayant pu introduire de recours contre cette décision dans le délai imparti, elle ne peut, non plus, faire valoir ces moyens devant la chambre d'appel pour cause d'irrecevabilité.

Il convient au premier chef de relever les faits suivants :

- le 31 mars 2010, la dame A. a été avertie par le greffe de la chambre de 1ère Instance du dépôt de la requête introduite contre elle par le SECM (pièce 3 dossier de procédure) ; le pli recommandé est revenu avec la mention « non réclamé » (pièce 5) ;
- le 5 novembre 2010, le greffe adresse par recommandé à l'intéressée le courrier par lequel SECM demande la fixation du dossier ; le pli est retourné avec la mention « non réclamé » (pièces 7 et 8 dossier de procédure) ;
- le 15 février 2011, la convocation à l'audience de la chambre de 1ère Instance du 17 mars suivant est adressée par recommandé à madame A. ; ce pli a été reçu par celle-ci (pièce 10 dossier de procédure) ;

- le 25 mars 2011, le greffe adresse à madame A. un avis de remise de l'audience au 26 mai 2011 ; le pli recommandé fait retour avec la mention « non réclamé » (pièce 13 dossier de procédure) ;
- à l'audience du 26 mai 2011, l'intéressée ne comparait pas ; constatant qu'elle a changé d'adresse tout en ne l'ayant pas signalé et donc qu'elle n'a pu être touchée par la convocation, la chambre reporte l'examen du dossier à une audience ultérieure, le 1er septembre, afin qu'elle soit valablement convoquée (pièce 16 dossier de procédure) ;
- le 7 juin 2011, une convocation à l'audience du 1er septembre 2011 est adressée à l'intéressée, mais le pli revient avec la mention « non réclamé » (pièce 18 dossier de procédure) ;
- le dossier est examiné par la chambre de 1ère Instance à l'audience du 1er juin en l'absence de madame A.

De ces faits, il découle que tout a été mis en œuvre pour que l'intéressée puisse présenter ses moyens de défense devant la chambre de 1ère Instance et qu'elle ne doit qu'à son propre comportement – celui qui consiste à ne pas retirer à la poste les plis recommandés qui sont vainement présentés à sa porte – de n'avoir pu le faire.

Comme démontré ci-dessus, cette même attitude l'a empêchée d'introduire dans le délai imparti un recours devant la chambre d'appel contre la décision prise.

Il est dès lors établi que l'appelante a bénéficié de toutes les garanties lui permettant d'avoir accès à la justice et à faire valoir ses moyens de défense.

Aucune violation de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme n'entache la procédure examinée ici.

Par ailleurs la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme invoquée par l'appelante n'est pas pertinente dans cette cause.

En effet d'abord, l'affaire *Zvolsky et Zvolska / République tchèque* vise une situation totalement différente de celle examinée ici ; il s'agit dans cette affaire d'un recours constitutionnel déclaré irrecevable au motif qu'il aurait dû être introduit dans un délai de 60 jours à compter de la décision de la juridiction d'appel et non pas à compter de l'arrêt de la Cour de cassation ayant conclu à la non-admissibilité du pourvoi ; le problème était donc de déterminer quelle décision ouvrait le droit au recours constitutionnel, celle de la cour d'appel ou celle de la Cour de cassation (CEDH, 12 novembre 2002, n° 46129/99, *Zvolsky et Zvolska / République tchèque*, point 38).

Ensuite l'arrêt Guérin cité par l'appelante rappelle opportunément que le droit d'accès à la justice n'est pas absolu et qu'il se prête à des limitations implicites, notamment en ce

qui concerne les conditions de recevabilité d'un recours (CEDH, 29 juillet 1998, Guérin / France ; CEDH, 21 février 1975, Golder / Royaume Uni).

Enfin il existe à l'évidence un but légitime au délai d'appel qui d'une certaine manière limite le droit d'accès à la justice – à savoir assurer la sécurité juridique et éviter la paralysie d'une procédure visant à obtenir une condamnation, cfr supra – et cette finalité est atteinte par la mise en œuvre de moyens proportionnés tels que la notification de la décision par pli recommandé avec accusé de réception, la mention claire du délai de recevabilité de l'appel, la procédure détaillée à suivre pour introduire un appel et même l'invitation à contacter le greffier en cas de difficultés (voy. pièce 22 dossier de procédure) ; ces moyens compensent très largement la restriction au droit d'accès à la justice en fournissant au justiciable les indications les plus complètes pour assurer cet accès et donc le garantissent.

Rappelons que si cet accès à la justice n'a pas été concrétisé in casu, c'est parce que l'appelante n'a pas saisi les possibilités qui lui étaient ouvertes à cette fin.

Par ces motifs,

La chambre de recours,

Dit l'appel irrecevable.

Dominique HONVAULT  
Greffier

Frédéric KURZ  
Président