

DECISION DE LA CHAMBRE DE RECOURS DU 16 MARS 2011

Monsieur A.

Médecin - médecin de médecine générale "gradué" + ECG à 100 %

Numéro de rôle : FB-004-07

Partie appelante,

Comparaissant par Maître B., avocat

CONTRE :

**L'INSTITUT NATIONAL D'ASSURANCE MALADIE-INVALIDITE (INAMI),
SERVICE D'EVALUATION ET DE CONTROLE MEDICAUX, établissement public,**

dont le siège est établi avenue de Tervueren, 211 à 1150 Bruxelles ;

Partie intimée,

Comparaissant par Maître C., avocat et le Docteur D., médecin-inspecteur directeur,

I. La procédure

Par sa précédente décision, la présente chambre avait dit pour droit qu'elle était compétente pour apprécier le présent litige et que le recours était recevable en ce qui concernait la décision du 23 février 2005. La Chambre avait invité les parties à s'expliquer et à conclure quant à la recevabilité de l'appel en ce qui concerne les décisions du 26 juin 2002 et du 18 décembre 2002.

II. Les faits

1. Le Docteur A., médecin généraliste, est actuellement à la retraite depuis la fin de l'année 2005.

Plainte a été déposée par le Service du contrôle médical auprès de la Commission de contrôle. Il était reproché au Docteur A. de n'avoir pas respecté l'article 73 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 qui enjoint aux médecins de s'abstenir de prescrire, d'exécuter ou de faire exécuter des prestations superflues ou inutilement onéreuses à charge de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités. La prestation en cause est reprise sous le numéro 355390 à la nomenclature, à savoir "ponction articulaire, avec ou sans injection médicamenteuse". L'infraction vantée a été constatée pour la période s'étendant

du 1^{er} janvier 1995 au 31 octobre 1999 pour 29 assurés sociaux. L'infraction reprise concerne 8.577 prestations pour un montant total de 77.015,91 €.

Devant la Commission de contrôle, le Service d'évaluation du contrôle médical, in limine litis, avait mis en cause l'impartialité de la Commission vu la présence au sein de celle-ci du Docteur E. en conflit avec le Service de contrôle, notamment quant aux méthodes d'enquête du Service et quant aux droits de la défense devant la Commission.

Par une première décision du 26 juin 2002, la Commission de contrôle, après avoir constaté que l'apparence ne permettait plus de garantir l'impartialité de la juridiction en sa composition contestée, décidait de remettre l'examen de la cause à l'audience du 6 novembre, pour laquelle un autre membre que le Docteur E. sera convoqué.

2. Par sa décision du 18 décembre 2002, la Commission de contrôle décidait de poser à la Cour d'arbitrage la question suivante : *"L'article 174, 10°, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en tant que la cause de nullité qu'il instaure à l'égard d'un médecin poursuivi devant une Chambre restreinte de l'INAMI en application de l'article 141, § 2, de la dite loi n'est pas applicable aux constatations visant un médecin poursuivi devant la Commission de contrôle de l'INAMI en application de l'article 142 de la même loi et réalisées plus de 2 ans à compter du jour où les documents relatifs aux faits litigieux sont reçus par les organismes assureurs?"*

Par cette même décision du 18 décembre 2002, la Commission de contrôle décidait de ne pas poser une seconde question à la Cour d'arbitrage.

Par sa décision du 22 juillet 2004, la Cour d'arbitrage a dit pour droit que l'article 174, 10°, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

3. Par sa décision du 23 février 2005, la Commission de contrôle a considéré le grief établi et infligé au Docteur A. une amende administrative égale à 5.000 €.

III. La recevabilité

1. En vertu de l'article 307 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996, applicable à l'époque des faits, l'appel concernant les décisions de la Commission de contrôle devait être formé dans les quinze jours à compter de la décision contestée.

Par sa décision du 26 juin 2002, notifiée le 5 juillet 2002, la Commission de contrôle décide, non seulement de remettre l'affaire à une date ultérieure, mais aussi de remplacer le Docteur E., membre de la Commission, par un autre membre.

Cette décision n'est pas une simple mesure d'ordre. En effet, il ne s'agit nullement d'une décision purement préparatoire. En effet, outre qu'elle remettait l'affaire à une date ultérieure, elle se prononçait sur la demande de récusation d'un membre de la Commission et tranchait donc une question de droit.

En tant que cette décision ne se prononce sur aucun point du litige en cause, il s'agit d'un jugement avant-dire droit. En vertu de l'article 1055 du Code judiciaire,

le jugement avant dire droit peut être frappé d'appel avec le jugement définitif. L'appel contre cette décision est donc recevable.

2. Par sa décision du 18 décembre 2002, la Commission refuse de poser une question à la Cour d'arbitrage. En vertu de l'article 29, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la décision par laquelle une juridiction refuse de poser une question préjudicielle n'est pas susceptible d'un recours distinct et ce recours devra donc être formé en même temps que l'appel dirigé contre la décision qui tranchera le litige. Le recours introduit contre cette décision est donc également recevable.

IV. Position des parties

En appel, le Docteur A. fait valoir :

- que la décision du 26 juin 2002 a été prise sans le respect de la procédure, en violation des droits de la défense,
- que la décision du 18 décembre 2002 a été prise par un siège illégalement composé et n'est pas régulièrement motivée,
- que le 23 février 2005, la Commission de contrôle n'avait plus d'existence légale et que la décision du 23 février 2005 a été rendue par un siège illégalement composé,
- que l'article 174, 10°, tel qu'il est entré en vigueur le 15 février 2003, instaurant une nullité spéciale doit s'appliquer,
- que le délai raisonnable est dépassé tant pour la décision administrative que pour l'actuelle procédure,
- que les avis des experts de l'INAMI doivent être écartés,
- que le grief, tel que formulé n'est pas établi,
- qu'il convient de poser une question à la Cour constitutionnelle, l'article 73, alinéa 2 de la loi du 14 juillet 1994 traitant de manière différente des personnes se trouvant dans des situations identiques,
- qu'il n'y a pas lieu et qu'il n'est guère possible d'infliger une amende administrative.

L'INAMI soutient :

- que les décisions sont régulières et correctement motivées,
- que les délais raisonnables ne sont pas dépassés vu la complexité de l'affaire,
- que les avis des experts sont des témoignages probants,
- que les griefs sont établis,
- que l'amende peut être prononcée n'étant pas atteinte par la prescription,
- qu'il ne convient pas de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.

V. Discussion

La décision du 26 juin 2002

Par cette décision, la Commission de contrôle a fait droit à la demande de l'INAMI visant à obtenir l'écartement d'un membre de celle-ci. La présente Chambre considère qu'il s'agit d'une demande en récusation.

Cette décision a été prise par la Commission composée de 4 membres alors que la Commission doit obligatoirement être composée de 5 membres pour valablement délibérer et prendre une décision.

La réglementation INAMI ne règle pas la procédure en récusation, il convient dès lors de se référer au Code judiciaire, les instances en cause étant des instances juridictionnelles. La procédure n'a été respectée en aucune manière. Ainsi la demande de récusation n'a pas été notifiée au Docteur E. et surtout cette demande de récusation devait être appréciée par une juridiction supérieure, ce qui ne fut pas le cas. En effet, depuis la modification apportée à l'article 838 du Code judiciaire, cette disposition, qui rend compétente la juridiction supérieure dans l'appréciation des causes de récusation, a une portée générale. Elle est applicable, notamment, à toutes les procédures en matière disciplinaire, procédure qui ne sont pas toutes soumises aux tribunaux et cours (Cf. Cass, arrêt du 24 février 2000).

La décision du 26 juin 2002 doit donc être annulée. La présente Chambre souligne que le fait que la Commission doit rendre ses décisions avec un certain nombre de membres est une règle d'organisation et non de procédure et en aucun cas la violation d'une règle d'organisation ne peut être couverte.

La récusation du Docteur E. étant illégale, il en résulte que toute la procédure ultérieure est nulle, en ce compris la décision du 23 février 2005.

Le délai raisonnable

1. Le Docteur A. fait valoir que la décision administrative du 3 avril 2002 d'entamer des poursuites a été prise en dehors du délai raisonnable.

Il est exact que lorsqu'une administration prend une décision en dehors du délai raisonnable, la décision doit être annulée car prise par un organe devenu incompétent pour ce faire.

Il appartient à une administration de prendre sa décision dans un délai raisonnable, au vu des circonstances de la cause. Le délai raisonnable, pour une autorité administrative devant prendre une décision, débute à partir du moment où cette autorité est en mesure de le faire.

Le grief concerne un type de prestation au cours de la période s'étendant du 1^{er} janvier 1995 au 31 octobre 1999 pour 29 assurés sociaux. Le Service de contrôle de l'INAMI fut chargé de contrôler la régularité de cette prestation le 25 août 1998.

Après avoir reçu les documents des mutuelles, le Service a procédé à une enquête nécessitant, notamment, l'audition de plusieurs personnes, 37 interrogatoires ainsi que l'audition d'experts. Le procès-verbal de constat d'infraction a été établi le 20 janvier 2001. La Commission de contrôle a été saisie de la cause par une plainte du 3 avril 2002. Il résulte de ces éléments que

l'instruction administrative, avant le procès-verbal de constat, a eu une durée de 2 ans et 5 mois et qu'à partir du constat d'infraction un délai de 15 mois s'est écoulé avant la saisine de la Commission de contrôle. Entre la saisine du Service de contrôle en août 1998 et la plainte devant la Commission un délai de 3 ans et 7 mois s'est écoulé.

La présente Chambre considère que la durée de l'instruction du dossier par le Service de contrôle de 2 ans et 5 mois n'est pas, en principe, anormalement longue vu le nombre d'auditions à effectuer, la complexité du cas et le nombre important de prestations en cause. La présente chambre relève toutefois qu'entre fin avril 1999, moment où le Docteur A. fut entendu, et février 2000, soit durant 9 mois, l'instruction ne semble pas avoir été diligentée par le Service de contrôle et ce pour une raison ignorée.

Par contre, le délai de 15 mois entre le procès-verbal de constat et la saisine de la Commission est lui anormalement long. En effet, s'il peut être admis que la saisine de la Commission doit se faire de manière adéquate pour permettre à celle-ci de se prononcer de manière éclairée, notamment par un exposé des faits complet et motivé, la durée de 15 mois ne se justifie pas pour rédiger l'exposé des faits. En effet, cet exposé des faits reprend l'historique de l'enquête, les devoirs effectués et les considérations de droit et de faits pouvant établir l'infraction à l'article 73 précité. Il en résulte que durant 15 mois, le Docteur A. est resté dans l'ignorance de la suite donnée au procès-verbal de constat d'infraction et dans une incertitude inconfortable. La durée anormale de la procédure administrative rend le Service de contrôle incompétent pour décider la saisine de la Commission de contrôle.

2. La présente Chambre relève aussi que l'acte d'appel contre la décision de la Commission a été formé le 25 mars 2005. La présente cause, notamment, en raison de l'absence de conclusions de la partie appelante avant le mois d'octobre 2009 mais aussi en raison de modifications législatives, ne sera fixée qu'à l'audience du 14 janvier 2010. Ce délai, même s'il est dû en partie à la passivité de la partie appelante, est anormalement long.

Il résulte de ces éléments que l'infraction éventuellement commise, dont le dernier fait remonte à octobre 1999, ne sera appréciée en appel qu'en janvier 2010. Ce délai est particulièrement long, même s'il s'explique principalement par la procédure suivie devant la Cour d'arbitrage.

Comme le relève les parties, l'enjeu financier de la présente procédure concerne l'application ou non d'une amende administrative. Celle-ci concerne des faits ayant pris fin en octobre 1999 et un médecin ayant pris sa pension depuis la fin de l'année 2005. La présente Chambre estime dès lors qu'une amende administrative ne se justifie plus en l'espèce.

Par ces motifs,

La Chambre de recours instituée auprès du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI,

Composée de Monsieur KREIT D., Président, et de Madame le Docteur Carlier S. et Monsieur le Docteur ANCKAERT M., représentants des organismes assureurs, et le Docteur BOISDENGHIEN A. et le Docteur MICHEL Fr. représentants des organisations représentatives du corps médical assistée de Madame METENS C. greffier,

Après en avoir délibéré et statuant contradictoirement,