

Chronique de jurisprudence du Conseil d'État (2016-2017)

Cette chronique a pour but de présenter la jurisprudence du Conseil d'État, chambre francophone (6^e ch.) et chambre néerlandophone (7^e ch.), relative aux litiges opposant les dispensateurs de soins au Service d'évaluation et de contrôle médicaux.¹

Par Inge MEYERS, Attaché et Paul-André BRIFFEUIL, Conseiller
Service d'évaluation et de contrôle médicaux
Direction juridique

C.E. (6^e ch.), 8 juillet 2016, n° 235.399, B.²

Recevabilité du moyen - Expertise / Procès équitable / Droits de la défense / Débats contradictoires - Preuve - Pouvoir d'appréciation - Extrapolation

Un requérant ne peut profiter du mémoire de "synthèse" pour compléter le recours, soit en formulant des griefs qui n'ont pas été allégués dans l'exposé des moyens de la requête, soit en palliant l'imprécision ou l'insuffisance des griefs qui y sont formulés.

N'ayant pas été réalisée à la suite d'une décision prise par la Chambre de 1^{re} instance ou par la Chambre de recours, l'expertise ne devait pas présenter, en soi, de caractère contradictoire. Au demeurant, le caractère contradictoire de la procédure suivie devant ces deux juridictions administratives a été assuré à suffisance de droit.

L'appréciation de la valeur des preuves produites devant elle par les parties est souveraine dans le chef de la juridiction administrative.

Le SECM pouvait considérer que les éléments matériels de l'infraction étaient réunis en se fondant, notamment, sur la concordance des témoignages des assurés et plusieurs éléments de l'enquête, qui n'ont pas été sérieusement contestés par le dispensateur de soins au cours de ses auditions.

Si le SECM ne peut procéder à un renversement pur et simple de la charge de la preuve, il n'en reste pas moins que le droit commun de la preuve trouve à s'appliquer.

Le SECM et, à sa suite, la juridiction administrative saisie de l'action ou de l'appel, peuvent en conséquence se fonder sur des présomptions de l'homme, conformément à l'article 1353 du Code civil.

La méthode d'extrapolation peut être valablement prise en considération si cette méthode, combinée avec d'autres indices de preuve, peut être considérée comme faisant partie des présomptions graves, précises et concordantes qui peuvent être mises à charge du dispensateur de soins et si les arguments soulevés sont pris en compte dans la motivation de la décision de la juridiction administrative.

(rejet)

1. Les chroniques précédentes ont été publiées aux B.I. - INAMI 2012/1, 2014/2 et 2015/4.
2. Recours en cassation contre la décision de la Chambre de recours du 30.04.2015.

C.E. (6^e ch.), 28 octobre 2016, n° 236.325, Y. K.³

Principe *non bis in idem* - Recevabilité du moyen - Articles 2, n) et 141, § 5 loi SSI - Absence de motivation ou contradiction dans les motifs

Les circonstances factuelles concrètes dont l'existence doit être démontrée pour qu'une sanction puisse être prononcée ou que des poursuites puissent être engagées, ne sont pas identiques dans les deux causes. La Chambre de recours a dès lors valablement pu constater que l'une des composantes de la notion de "*faits identiques ou substantiellement les mêmes*" faisait défaut en l'espèce, en sorte que le principe *non bis in idem* ne trouvait pas à s'appliquer. Il importe peu, à cet égard, qu'il y ait, par ailleurs, identité de personnes, de temps et d'espace.

En cassation administrative, un moyen doit viser, dès la requête introductive et de manière précise, les dispositions légales qui sont invoquées à son appui et exposer de manière détaillée en quoi la juridiction administrative aurait violé ces dispositions.

Dans sa requête en cassation, le requérant allègue la violation de la foi due aux actes. Il n'indique toutefois pas quelle disposition légale fonde la règle qu'il prétend avoir été violée, en sorte que cette critique est irrecevable.

Les compléments apportés à la requête dans le mémoire en réplique et de synthèse sont tardifs et ne peuvent pas être pris en compte, la violation d'aucune disposition légale d'ordre public et d'aucun principe général du droit n'étant invoquée.

En considérant que le requérant constituait un dispensateur de soins en sa qualité d'infirmier, la décision attaquée a, dès lors, donné une interprétation exacte de l'article 2, n), de la loi SSI.

Par ailleurs, la décision attaquée n'indique pas faire application de l'article 141, § 5, de la loi SSI, mais de son article 141, § 1^{er}, dont la violation n'est pas invoquée par le requérant. À supposer néanmoins que le moyen doive être compris comme querellant, d'une part, la mauvaise référence à l'article 141, § 1^{er}, de la loi SSI et, d'autre part, la méconnaissance de l'article 141, § 5, de cette même loi, il convient de relever qu'en toute hypothèse, cette dernière disposition énonce expressément, en son dernier alinéa, que c'est au dispensateur de soins qu'incombe l'obligation de rembourser la valeur des prestations concernées. La décision attaquée ne viole donc pas cette disposition. En indiquant qu'en vertu de la loi, "le remboursement de la valeur des prestations indues est à charge du dispensateur de soins et non pas de la personne qui a perçu le remboursement des prestations", la Chambre de recours motive sa décision de manière suffisante et adéquate.

Le requérant critique l'absence de motivation ou la contradiction dans les motifs de la décision, en ce qu'elle ne motive pas la raison pour laquelle la société ... n'est pas considérée comme le dispensateur de soins, tout en admettant que c'est elle qui a reçu les remboursements. Cette critique est cependant irrecevable en l'absence d'indication des dispositions légales sur lesquelles elle est fondée.

(rejet)

C.E. (7^e ch.), 3 novembre 2016, n° 236.344, D.⁴

Point de départ du délai de recours / Notion de domicile - Charte de l'assuré social - Le remboursement n'est pas une sanction - Recevabilité du moyen

Le délai applicable pour introduire un recours est le délai tel qu'il était prévu légalement au moment de la notification de la décision.

Un moyen non dirigé contre la décision contestée est irrecevable et ne peut aboutir à la cassation.

L'article 36 du Code judiciaire est utilisé pour définir la notion de "domicile". En l'absence de législation contraire, cette disposition s'applique également à la procédure actuelle. Le délai de recours prend cours à la date à laquelle l'envoi recommandé a été présenté au domicile du dispensateur de soins, sans qu'il soit tenu compte de la date à laquelle le dispensateur de soins s'est rendu effectivement à la poste pour prendre possession de l'envoi.

Le dispensateur de soins ne peut pas être considéré comme un "assuré social" au sens de l'article 2, 7°, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la "charte" de l'assuré social et il ne peut donc pas s'en remettre au délai de recours de trois mois tel qu'il est prévu par la Charte de l'assuré social.

Le remboursement n'est pas une sanction, mais une mesure de réparation. Les garanties légales qui s'appliquent aux poursuites pénales en vertu de l'article 6 de la CEDH ne s'appliquent pas en l'espèce.

(rejet)

C.E. (7^e ch.), 3 novembre 2016, n° 236.345, D. S.⁵

Indépendance et impartialité - Recevabilité du moyen - Opposition du médecin-conseil / Compétence SECM

La Chambre de recours a une compétence de pleine juridiction. La Chambre de recours n'est pas un organe du Service d'évaluation et de contrôle médicaux institué auprès de l'INAMI, mais une juridiction administrative indépendante instituée auprès de ce service. La loi dispose uniquement que la Chambre de recours est instituée auprès du SECM, non qu'elle fait partie de ce service ou de l'INAMI.

Il s'agit d'un organe juridictionnel, dont l'indépendance à l'égard de l'INAMI a été voulue par le législateur. Le SECM n'est pas représenté au sein de la Chambre et il ne prend pas part à ses délibérations. La Chambre ne peut être tenue responsable envers l'INAMI des décisions qu'elle prend.

Le fait que les membres qui siègent dans les juridictions administratives en leur qualité de dispensateurs de soins soient aussi soumis au contrôle de l'INAMI et qu'ils y soient poursuivis et condamnés, ne porte en soi pas préjudice à leur indépendance et à leur impartialité.

4. Recours en cassation contre la décision de la Chambre de recours du 29.09.2015.

5. Recours en cassation contre la décision de la Chambre de recours du 12.10.2015.

Seul le Président-Magistrat de la Chambre de recours exerce un pouvoir décisionnel. En raison de la technicité de la matière, le législateur a adjoint au magistrat, qui a voix délibérative, des membres ayant voix consultative, présentés par les organismes assureurs et les groupes professionnels représentatifs. Les membres présentés par les organismes assureurs et les groupes professionnels représentatifs disposent uniquement d'une voix consultative. Les membres ayant voix consultative, qui siègent dans la Chambre de recours, n'y siègent d'ailleurs pas en qualité de représentants de l'organisme assureur ou du groupe professionnel qui les a présentés, mais en leur nom personnel. Cela signifie qu'ils jugent librement, à leur guise.

La Chambre de recours offre les garanties définies à l'article 6 de la CEDH en matière d'indépendance et d'impartialité.

Un moyen non dirigé contre la décision contestée, mais contre la réglementation par exemple, ne peut aboutir à la cassation.

L'article 8, § 7, 3^o, alinéa 3, de la nomenclature porte sur l'intervention de l'assurance maladie dans les prestations concernées. Cette intervention est due au patient, non au dispensateur de soins. Cette disposition contient donc une garantie pour le patient, mais elle n'a pas d'impact sur la responsabilité du praticien de l'art infirmier pour l'application des critères d'évaluation.

Le fait que le médecin-conseil ne formule pas d'opposition ne dispense pas le praticien de l'art infirmier de l'obligation de n'attester les honoraires forfaitaires que pour autant qu'il soit satisfait aux conditions de dépendance physique fixées dans la nomenclature et pour autant que les prestations aient été réalisées. L'absence d'opposition de la part du médecin-conseil ne change rien au caractère illicite des faits constatés.

L'article 8, § 7, 3^o, alinéa trois, de la nomenclature n'empêche pas les organes de contrôle de l'INAMI, après le délai d'opposition accordé au médecin-conseil, d'intervenir à l'égard de praticiens de l'art infirmier qui ont appliqué indûment l'échelle d'évaluation.

L'obligation imposée au juge par l'article 149 de la Constitution de motiver son jugement a le caractère d'une exigence de forme à portée limitée. L'article 19, § 6, du règlement de procédure n'a pas d'autre contenu. Un jugement est motivé lorsque le juge expose clairement et sans équivoque les motifs qui, fussent-ils incorrects ou illégitimes, l'ont conduit à prendre cette décision et à rejeter ou à accepter les exceptions et les griefs invoqués en degré d'appel. Seule une absence de motivation ou des cas assimilés tels des motifs contradictoires constituent une violation de l'article 149 de la Constitution.

(rejet)

C.E. (6^e ch.), 10 novembre 2016, n° 236.398, INAMI c./
H. I. S.

C.E. (6^e ch.), 10 novembre 2016, n° 236.399, INAMI c./
C. S.-L.

C.E. (6^e ch.), 10 novembre 2016, n° 236.400, INAMI c./
C. L.⁶

Arrêté royal du 23 juin 2003 - Hémodialyses chroniques / Convention nationale du 24 janvier 1996

Le Roi a donné exécution à l'article 71bis, §§1^{er} et 2, de la loi SSI en adoptant un arrêté royal du 23 juin 2003. Cet arrêté royal, abrogé depuis lors, contenait un chapitre 1^{er} intitulé : "*Intervention pour hémodialyse dans un centre pour hémodialyse chronique*". Il en ressort que le Roi a entendu limiter l'intervention pour les frais d'hémodialyse dans un centre d'hémodialyse chronique agréé aux seules hémodialyses chroniques à l'exclusion d'autres types d'hémodialyses.

C'est donc à juste titre que la Chambre de recours a jugé que cet arrêté ne visait que les hémodialyses chroniques.

En revanche, dès lors que la décision attaquée de la Chambre de recours ne relève pas que le Roi aurait, par une autre mesure d'exécution de la disposition législative précitée, arrêté les conditions et le montant d'une intervention de l'assurance soins de santé dans les frais pour les hémodialyses effectuées dans ces centres pour des patients souffrant d'insuffisance rénale aiguë ou en services de soins intensifs, elle ne pouvait décider qu'une telle intervention était possible dans ces hypothèses.

Il s'ensuit que la Chambre de recours n'a pas légalement justifié sa décision. Ce constat n'est pas éternel par la circonstance que l'INAMI a eu pour pratique depuis de nombreuses années d'admettre la facturation de forfaits pour les hémodialyses aiguës dans les centres précités.

L'article 60 de la loi du 22 août 2002 portant des mesures en matière de soins de santé énonce les hypothèses dans lesquelles une intervention financière de l'assurance soins de santé est accordée pour les hémodialyses. Son second paragraphe confie au Roi le pouvoir de déterminer, d'une part, les conditions dans lesquelles l'assurance soins de santé intervient dans les frais pour l'hémodialyse effectuée dans un centre d'hémodialyse chronique agréé par l'autorité compétente et, d'autre part, le montant de cette intervention.

Il en découle que ce n'est que dans la mesure où le Roi prévoit que l'assurance soins de santé intervient dans les frais pour une hémodialyse effectuée dans un centre d'hémodialyse agréé qu'une telle intervention peut être accordée.

La convention nationale entre les hôpitaux et les organismes assureurs du 24 janvier 1996 ne constitue, par conséquent, plus un fondement suffisant pour justifier une telle intervention.

(cassation)

C.E. (7^e ch.), 26 janvier 2017, n° 237.164, D.⁷

Compétence SECM

La mission qui consiste à contrôler la réalité et la conformité des prestations implique que le SECM vérifie si les prestations des médecins sont réelles et si elles ont été dispensées conformément à la nomenclature des prestations de santé et qu'il sanctionne, le cas échéant, les infractions.

Le SECM n'a pas la compétence de contrôler les conditions qui ont été fixées dans un arrêté qui n'est pas un arrêté d'exécution de la loi SSI. La mission d'apprécier s'il est satisfait aux normes relatives à la composition médicale de l'équipe n'est pas reprise dans l'article 139 de la loi SSI, ni dans la liste des actes interdits énumérés dans l'article 73bis de la même loi. Par conséquent, le SECM n'est pas compétent pour juger, sur la base de l'article 139 précité, s'il a été satisfait aux conditions d'agrément et par conséquent pour infliger une sanction.

(cassation)

C.E. (7^e ch.), 28 septembre 2017, n° 239.245, NV A. et T. D.⁸

Article 159 Constitution - Extrapolation / Présomption de fait / Article 1353 Code civil

Le fait que l'appréciation du juge du fond de la légalité d'une règle interprétative ne concorde pas avec le point de vue d'une partie ne constitue en soi pas une violation de l'article 159 de la Constitution. La règle interprétative n'est ni un règlement, ni un acte.

Le SECM et les juridictions administratives peuvent, dans le respect du droit à la contradiction, se baser sur des présomptions de fait et déduire un fait inconnu d'un ou de plusieurs faits connus, pour autant que ces faits soient établis et que, conformément à l'article 1353 du Code civil, les présomptions déduites soient graves, précises et concordantes.

La preuve par extrapolation peut être considérée, en combinaison avec d'autres moyens de preuve, comme des présomptions graves, précises et concordantes pour lesquelles il est tenu compte dans la motivation des arguments des parties demandresses. Le juge du fond évalue de façon intangible la force probante des données qui lui sont présentées. Il constate les faits qu'il considère de façon intangible comme des présomptions de fait et, en principe, la loi abandonne à ses lumières et prudence les conséquences qu'il tire de ces faits comme présomption de fait.

La Chambre de recours, comme juge de dernière instance, décide de manière intangible du fond de l'affaire. Sa décision en la matière ne peut être remise en cause par le Conseil d'État comme juge de cassation.

(rejet)

7. Recours en cassation contre la décision de la Chambre de recours du 14.03.2016.

8. Recours en cassation contre la décision de la Chambre de recours du 12.09.2016.

C.E. (7^e ch.), 31 octobre 2017, n° 239.727, D. K.⁹

Intérêts / Article 156, § 1^{er}, de la loi SSI

Sur la base de l'article 156, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi SSI coordonnée, récemment modifiée par la loi du 17 juillet 2015, les sommes dues produisent des intérêts à défaut de paiement dans le délai de trente jours suivant la notification de la décision, à dater de l'échéance de ce délai.

(cassation partielle)

C.E. (7^e ch.), 31 octobre 2017, n° 239.729, B.¹⁰

Un remboursement n'est pas une sanction - Compétence d'appréciation du Conseil d'État / Juge de cassation / Compétence de pleine juridiction de la Chambre de recours - Recevabilité du moyen - Indépendance et impartialité - Article 149 de la Constitution

Le remboursement des prestations indûment attestées n'est pas une sanction, mais une mesure de réparation. Les garanties juridiques en vigueur pour les poursuites pénales au sens des articles 6 et 7 de la CEDH ne sont donc pas applicables pour la Chambre de recours.

Comme juge de cassation, il n'incombe pas au Conseil d'État de remettre en cause l'appréciation du juge du fond. Le Conseil d'État ne peut donc pas remettre en cause l'appréciation de la Chambre de recours en ce qui concerne l'impact du temps écoulé dans le dossier. Le fait qu'il a été jugé dans d'autres dossiers que l'impact d'un long laps de temps sur l'administration de la preuve devait être examiné ne prouve pas en soi que l'INAMI ait "*deux poids deux mesures*", ni que le principe constitutionnel d'égalité ait été violé.

Comme juge de cassation, il n'incombe pas au Conseil d'État d'examiner à son tour si les infractions alléguées sont avérées. Il peut uniquement vérifier si le juge du fond en a décidé régulièrement.

La Chambre de recours se prononce en qualité de juridiction avec compétence de pleine juridiction. Elle dispose d'un pouvoir complet d'appréciation, tant à l'égard des faits que du droit. Sa décision vient à la place de la décision qui a été prise en première instance.

Un moyen non dirigé contre la décision contestée n'est pas recevable.

La Chambre de recours n'est pas un organe du SECM, mais une juridiction administrative instituée auprès de ce Service. La loi dispose uniquement que la Chambre de recours est instituée auprès du SECM, non qu'elle fait partie de ce service ou de l'INAMI. Il s'agit d'un organe juridictionnel, dont l'indépendance à l'égard de l'INAMI a été voulue par le législateur. Le SECM n'est pas représenté au sein de la Chambre de recours et il ne prend pas part à ses délibérations. La Chambre de recours ne doit pas répondre auprès de l'INAMI des décisions qu'elle prend.

9. Recours en cassation contre la décision de la Chambre de recours du 27.09.2016.

10. Recours en cassation contre la décision de la Chambre de recours du 22.11.2016.

Seul le Président-Magistrat de la Chambre de recours exerce un pouvoir décisionnel. En raison de la technicité de la matière, le législateur a adjoint au magistrat, qui a voix délibérative, des membres ayant voix consultative, présentés par les organismes assureurs et les groupes professionnels représentatifs. Les membres ayant voix consultative ne siègent pas en qualité de représentants de l'organisme assureur ou du groupe professionnel qui les a présentés, mais en leur nom personnel.

Cela signifie qu'ils jugent librement, à leur guise. La Chambre de recours offre les garanties définies à l'article 6 de la CEDH en matière d'indépendance et d'impartialité.

La seule circonstance que les séances des Chambres se tiennent dans les locaux de l'INAMI ne met pas en défaut l'indépendance de la Chambre de recours.¹¹

La critique de la requérante en ce qui concerne la transparence des rétributions aux membres des Chambres présente un caractère purement opportuniste et ne peut pas entraîner la cassation de la décision contestée.

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et l'obligation de motivation matérielle en tant que principe de bonne administration ne sont pas d'application aux décisions juridictionnelles telle que la décision contestée.

L'obligation imposée au juge par l'article 149 de la Constitution de motiver son jugement a le caractère d'une exigence de forme à portée limitée. L'article 19, § 6, du règlement de procédure de la Chambre de première instance et des Chambres de recours au SECM n'a pas d'autre contenu. Un jugement est motivé lorsque le juge expose clairement et sans équivoque les motifs qui, fussent-ils incorrects ou illégitimes, l'ont conduit à prendre cette décision et à rejeter ou à accepter les exceptions et les griefs invoqués en degré d'appel. Seule une absence de motivation ou des cas assimilés tels des motifs contradictoires constituent une violation de l'article 149 de la Constitution.

(rejet)

C.E. (6^e ch.), 14 novembre 2017, n^{os} 239.864 et 239.865, J.

Récusation de deux membres de la Chambre de recours - Questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle¹²

Le Conseil d'État a posé les cinq questions préjudicielles suivantes :

1. L'article 145 de la loi SSI, viole-t-il les articles 10, 11 et 151, § 1^{er}, de la Constitution, le principe général d'indépendance et d'impartialité du juge et l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme en ce qu'il doit être interprété, tant en raison, notamment, de son § 1^{er}, alinéas 3, 2^o, et 5 et de son § 7, que des travaux préparatoires relatifs à cet article, comme prévoyant que deux médecins-conseils sont nommés par le Roi parmi les candidats présentés sur des listes doubles par les organismes assureurs comme membres effectifs des chambres de recours installées auprès du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI, lesquelles chambres constituent des juridictions administratives visées à l'article 161 de la Constitution, et y siègent en tant que "représentants des organismes assureurs" ?

11. Voir art. 145, § 3, al 1^{er}, de la loi SSI.

12. Avis au M.B. du 10.01.2018, p. 1092.

2. Le même constat d'inconstitutionnalité de cette disposition doit-il être fait dès lors qu'il y a lieu de prendre en compte la composition mixte paritaire de la chambre de recours, expressément voulue par le législateur entre les "représentants" des organismes assureurs et les "représentants" des organisations professionnelles représentatives des dispensateurs de soins de santé ?

3. En cas de réponse positive aux deux premières questions préjudicielles, le même constat d'inconstitutionnalité de cette disposition doit-il être fait selon que ces "représentants" ont une voix délibérative ou une voix consultative au sein de la chambre de recours ?

4. En cas de réponse positive aux trois premières questions préjudicielles, le même constat d'inconstitutionnalité de cette disposition devrait-il être fait s'il devait être considéré que l'article 145 de la loi SSI peut être interprété comme autorisant les organismes assureurs à présenter, comme candidats destinés à les représenter, des médecins qui ne seraient pas des médecins-conseils ?

5. En cas de réponse positive aux quatre premières questions préjudicielles, le même constat d'inconstitutionnalité de cette disposition devrait-il être fait s'il devait être considéré que l'article 145 de la loi SSI peut être interprété comme impliquant que, tant les membres de la chambre de recours nommés en tant que "représentants" des organismes assureurs que ceux nommés en tant que "représentants" des organisations professionnelles représentatives des dispensateurs de soins de santé, sont présentés et nommés en raison de leur connaissance technique de la matière et doivent agir de manière indépendante dans l'accomplissement de leur mission de juge, fût-ce avec voix seulement consultative en cours de délibéré ?

(sursis à statuer)