

CHAMBRE DE PREMIERE INSTANCE
DECISION PRONONCEE LE 16/01/2020
Numéro de rôle FA-020-18

EN CAUSE DE : **SERVICE D'EVALUATION ET DE CONTRÔLE MEDICAUX**, (SECM),
institué au sein de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI),
établi à 1150 Bruxelles, Avenue de Tervuren 211

N° BCE : 0206.653.946 ;

Représenté par le Docteur C. médecin-inspecteur directeur et par Madame
D., juriste ;

Partie demanderesse.

CONTRE : **Madame A.**
Infirmière

Assistée de Maître B., avocate ;

Partie défenderesse.

I. LA PROCEDURE

La Chambre de première instance a pris en considération dans son délibéré les pièces inventoriées du dossier de procédure, et notamment :

- la requête enregistrée au greffe le 29/11/2018, par laquelle le SECM saisit la Chambre de première instance d'une contestation avec un dispensateur de soins, Mme A., infirmière ;
- la note de synthèse du SECM ;
- les conclusions des parties ;
- les différentes convocations en vue de l'audience du 28/11/2019.

Les parties ont été entendues lors de cette audience, à la suite de quoi la cause a été prise en délibéré.

La loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14/07/1994 (ci-après loi ASSI) et l'arrêté royal du 09/05/2008 fixant les règles de fonctionnement et le règlement de procédure des chambres de première instance et des chambres de recours ont été respectés dans le cadre de la procédure.

II. L'OBJET DE LA DEMANDE

Le SECM demande à la Chambre de première instance de :

- déclarer établi le grief formulé pour tous les cas cités dans la note de synthèse ;
- condamner Mme A. au remboursement de la valeur des prestations indûment attestées à charge de l'assurance soins de santé, soit la somme de 50.639,52 euros (art. 142, § 1^{er}, 1^o et 2^o de la loi ASSI) ;
- condamner Mme A. au paiement d'une amende administrative s'élevant à 150% du montant de la valeur des prestations indues visées au 1^{er} grief (art. 142, § 1^{er}, 1^o, de la loi ASSI), soit une amende administrative de 72.037,09 euros dont 100% en amende effective (48.024,73 euros) et 50% en amende assortie d'un sursis d'une durée de 3 ans (24.012,36 euros) ;
- condamner Mme A. au paiement d'une amende administrative s'élevant à 100% du montant de la valeur des prestations indues visées au 2^{ème} grief (art. 142, § 1^{er}, 2^o, de la loi ASSI), soit une amende administrative de 2.614,79 euros dont 50% en amende effective (1.307,39 euros) et 50% en amende assortie d'un sursis d'une durée de 3 ans (1.307,39 euros) ;
- dire qu'à défaut de paiement des sommes dues par Mme A. dans les 30 jours de la notification de la décision de la Chambre de première instance, des intérêts au taux légal en matière sociale, tel que prévu à l'article 156, §1^{er}, de la loi ASSI, seront dus, de plein droit, à compter de l'expiration du délai précité.

Mme A. conteste la demande : elle sollicite de la Chambre qu'elle révisé à la baisse les montants qui lui sont réclamés à la lumière des explications données par cette dernière et qu'elle fasse preuve d'indulgence à son égard eu égard à sa situation particulière au moment où les infractions ont été constatées, et lui accorder le sursis total sur les amendes qui lui sont réclamées.

III. ANTECEDENTS

Mme A. est infirmière brevetée depuis 2003.

Elle a effectué des activités comme infirmière salariée jusqu'en décembre 2014 (et entre mars et juillet 2015).

Elle exerce comme infirmière indépendante à domicile depuis 2003, en personne physique.

Elle s'est trouvée en incapacité de travail entre le 30/07/2015 et le 14/09/2015 (hospitalisée¹).

Mme A. se charge de la facturation de ses prestations et perçoit les remboursements des mutuelles directement sur son propre compte.

La mutualité chrétienne a récupéré un indu lié à des prestations non effectuées, via des retenues sur les remboursements qui lui revenaient. Mme A. n'a pas contesté cet indu, qu'elle a expliqué par des difficultés financières et personnelles.

¹ Ses conclusions, page 4.

Au niveau du volume d'activités de Mme A., l'on observe une soudaine augmentation du nombre de prestations portées en compte à l'assurance en 2014 et surtout en 2015 (alors qu'elle était en incapacité de travail pendant un mois et demi)².

Mme A. n'a pas d'antécédents au niveau du SECM.

Le SECM a procédé aux devoirs d'investigation usuels (réculte des données informatiques auprès des mutuelles, audition des assurés concernés par les remboursements les plus importants, audition de Mme A.).

Un procès-verbal de constat a été établi et notifié le 21/10/2016.

IV. GRIEFS

Plusieurs manquements sont reprochés à Mme A. :

- Prestations non effectuées (art. 73bis, 1°, loi ASSI) : différentes prestations de soins infirmiers (et des déplacements) ont été portées en compte alors qu'elles n'ont pas été effectuées ; le SECM l'a constaté après audition d'assurés et de tiers, dont les déclarations n'ont pas été contestées par Mme A. qui a marqué son accord sur le remboursement ; aucun remboursement n'est cependant intervenu (indu de 48.024,73 euros) ;
- Prestations non conformes (art. 73bis, 2°, loi ASSI) :
 - prestations de soins d'hygiène non attestables (toilettes incomplètes) ou forfaits non attestables (soins d'hygiène absents ou incomplets) ; 3 assurés sont concernés ; à nouveau, Mme A. n'a pas élevé de contestation sur ce point ; l'indu résiduel s'élève à 724,44 euros ; il n'a pas été remboursé ;
 - soins facturés mais absence d'une prescription en bonne et due forme comme l'exige l'article 8, § 2 de la nomenclature (indu résiduel, non remboursé, de 951,13 euros) ;
 - soins facturés mais absence de présentation d'un dossier infirmier conforme pour 14 assurés (art. 8, § 3, 5° de la nomenclature ,(indu résiduel, non remboursé, de 939,22 euros).

L'indu total (tenant compte des chevauchements entre griefs) s'élève à 50.639,52 euros.

Aucun remboursement volontaire n'est intervenu.

La note de synthèse reprend le détail de chaque cas d'assuré donnant lieu au constat de l'indu.

Par exemple, dans le cas de Mme E., des honoraires forfaitaires A ont été portés en compte à l'assurance par Mme A. depuis le 01/08/2014 alors qu'elle n'effectuait plus de soins chez cette patiente (et ce, jusqu'en mai 2016) ; lors de son audition du 21/09/2016, Mme A. a reconnu qu'elle n'avait pas effectué lesdites prestations et que les honoraires devaient être remboursés (indu de 5.618,19 euros).

² Page 4/86 de la note de synthèse.

Dans ses conclusions, Mme A. soutient, concernant Mme E., qu'elle aurait effectué les soins jusqu'au 13/07/2015, contrairement à ce qu'elle a déclaré lors de son audition. Ceci est contredit par la patiente : « *j'ai stoppé l'infirmière quand il n'y a plus eu de pansement et d'injection, donc de soins infirmiers proprement dit (...) Quand je n'ai plus eu besoin de pansements et d'injections, ce sont les aides familiales qui ont pris la relève pour les toilettes* ». Ces déclarations sont confirmées par les prescriptions médicales pour des pansements établies jusqu'au 31/07/2014. C'est donc à juste titre que le SECM fait grief à Mme A. d'avoir facturé des prestations non effectuées à partir du 01/08/2014 concernant cette patiente. De toute manière, en l'absence de dossier infirmier, les prestations ne sont pas conformes de sorte que les honoraires ne sont pas dus non plus pour ces mêmes prestations. Il n'y a donc pas lieu de revoir l'indu concernant Mme E.

Autre exemple, dans le cas de M. F., Mme A. a facturé des soins d'hygiène qui n'ont jamais été effectués (seules des injections ont été faites pour des douleurs au dos), ce qu'elle admet. Concernant les injections, Mme A. ne peut produire la prescription médicale alors qu'il s'agit d'une condition de remboursement prévue par la nomenclature.

Il en est de même concernant M. G. (indu pour ce dernier : 3.012,37 euros), etc. (voir note de synthèse). Mme A. admet ne pas avoir effectué les toilettes, pourtant portées en compte et ne conteste pas l'absence de dossier infirmier, invoquant, de manière générale pour l'ensemble des griefs, une période particulièrement difficile sur le plan personnel « au cours de laquelle ses obligations lui ont certainement échappées »³.

En réalité, Mme A. n'apporte aucun élément concret permettant de remettre en cause les constats opérés par le SECM sur la base des éléments de l'enquête : audition de patients, audition de Mme A., vérification de l'existence de prescriptions médicales et contrôle des dossiers infirmiers. Les indications manuscrites de Mme A., reprises sur les documents « Justificatif patient pour soins infirmiers » produits en cours de procédure, sont unilatérales et ne prouvent nullement que les soins auraient été prestés.

Mme A. se limite à faire état de la situation personnelle difficile qu'elle traversait pour tenter d'expliquer ses manquements (elle reconnaît avoir surfacturé⁴). Ceci ne permet évidemment pas de remettre en cause les griefs.

La Chambre n'aperçoit aucun motif, ni en fait, ni en droit, permettant de remettre en cause le montant de l'indu dont le remboursement est réclamé à Mme A.

V. CONSEQUENCES : L'INDU, LES AMENDES ADMINISTRATIVES ET LE SURSIS

La valeur des prestations indûment attestées à charge de l'assurance doivent être remboursées (cf. art. 142, § 1^{er}, 1^o et 2^o de la loi ASSI).

Il sera intégralement fait droit à la demande du SECM relative au remboursement de l'indu.

³ Ses conclusions, page 6.

⁴ Ses conclusions, page 8.

En ce qui concerne les amendes administratives, la Chambre rappelle qu'un dispensateur de soins a un devoir de rigueur, de vigilance et de probité et il doit s'informer sur ses obligations légales. Étant habilité à porter des prestations en compte à l'assurance obligatoire soins de santé, il est astreint à une obligation impérative de respect de la réglementation.

L'article 142, § 1^{er}, de la loi ASSI prévoit, pour les prestations non effectuées, outre le remboursement de l'indu, une amende administrative comprise entre 50% et 200% du montant du remboursement.

Ce pourcentage élevé s'explique par la gravité du manquement d'un dispensateur de soins consistant à porter en compte à l'assurance des prestations qui n'ont pas été effectuées.

Les difficultés rencontrées par Mme A. sur le plan personnel n'empêchent qu'elle a sciemment et gravement méconnu ses obligations de dispensateur de soins en portant en compte à l'assurance un nombre considérable de prestations non effectuées, au préjudice de la collectivité.

À juste titre le SECM sollicite-t-il en l'espèce pour ces manquements (prestations non effectuées) d'infliger à Mme A. une amende sévère, correspondant à 150% de la valeur des prestations indues.

La Chambre fera droit à la demande du SECM sur ce point, sous réserve du sursis (voir ci-dessous).

En ce qui concerne les prestations non conformes, l'article 142, § 1^{er}, 2^o de la loi ASSI prévoit le remboursement de l'indu et/ou une amende administrative comprise entre 5% et 150% du montant du remboursement.

La méconnaissance flagrante des règles de la nomenclature par Mme A. (qui ne peut même pas produire les dossiers infirmiers) justifie de lui infliger l'amende administrative au taux demandé par le SECM, soit 100% de la valeur de l'indu.

L'infliction d'une amende administrative ne revient pas à sanctionner plusieurs fois Mme A.. L'amende sanctionne un comportement fautif et se distingue du remboursement de l'indu qui est une mesure civile de récupération (C.E. 16.05.2013, n°223.485). En outre, comme relevé par le SECM dans ses conclusions, le remboursement d'indu est déductible fiscalement (mais pas l'amende), de sorte que Mme A. n'est pas « doublement sanctionnée » comme elle l'indique dans ses conclusions par le fait qu'elle a été imposée sur les sommes dont elle a induit bénéficié.

Enfin, eu égard à l'absence d'antécédents, Mme A. se trouve dans les conditions pour bénéficier d'un sursis, comme le relève le SECM dans ses conclusions.

Le sursis d'une durée de un à trois ans peut être accordé lorsque, dans les trois ans précédant le prononcé, aucune amende administrative n'a été infligée ni aucun remboursement de prestations indues n'a été imposé à l'intéressé par une instance administrative ou juridictionnelle au sein ou auprès de l'Institut (art. 157 de la loi ASSI). L'octroi du sursis est laissé à l'appréciation de la Chambre de première instance. Le sursis est révoqué de plein droit lorsque le dispensateur est condamné du chef d'une nouvelle infraction visée à l'article 73bis, commise pendant le délai d'épreuve.

Eu égard aux explications données à l'audience et en conclusions, il est plausible que la commission des manquements coïncide avec une période ponctuelle d'égarements liés à des difficultés personnelles graves.

Afin d'encourager Mme A. à se ressaisir et à observer à l'avenir scrupuleusement ses devoirs, la Chambre décide de lui accorder un sursis étendu :

- concernant l'amende pour les prestations non effectuées : le sursis est étendu à 125% pour un délai d'épreuve de trois ans, de sorte que l'amende effective ne correspond qu'à 25% (sur 150%) ;
- concernant l'amende pour les prestations non conformes : le sursis est étendu à 75% pour un délai d'épreuve de trois ans, de sorte que l'amende effective ne correspond qu'à 25% (sur 100%).

La Chambre ne saurait trop insister sur la nécessité pour Mme A. de s'informer pour s'assurer du respect scrupuleux de ses obligations.

Il est souligné que tout nouveau manquement de sa part dans le délai d'épreuve serait susceptible de lui faire perdre le bénéfice du sursis, auquel cas les amendes seront exigibles en totalité.

**PAR CES MOTIFS,
LA CHAMBRE DE PREMIERE INSTANCE,**

Statuant après un débat contradictoire,

Déclare la demande du SECM recevable et en grande partie fondée,

Déclare établis les griefs formulés pour tous les cas cités dans la note de synthèse ;

Condamne Mme A. au remboursement de la valeur des prestations indûment attestées à charge de l'assurance soins de santé, soit la somme de 50.639,52 euros (art. 142, § 1^{er}, 1^o et 2^o de la loi ASSI) ;

Condamne Mme A. au paiement d'une amende administrative s'élevant à 150% du montant de la valeur des prestations indues visées au 1^{er} grief (art. 142, § 1^{er}, 1^o, de la loi ASSI, prestations non effectuées), soit une amende administrative de 72.037,09 euros dont 25% en amende effective (12.006,18 euros) et 125% en amende assortie d'un sursis d'une durée de 3 ans (60.030,91 euros) ;

Condamne Mme A. au paiement d'une amende administrative s'élevant à 100% du montant de la valeur des prestations indues visées au 2^{ème} grief (art. 142, § 1^{er}, 2^o, de la loi ASSI), soit une amende administrative de 2.614,79 euros dont 25% en amende effective (653,70 euros) et 75% en amende assortie d'un sursis d'une durée de 3 ans (1.961,09 euros) ;

Dit qu'à défaut de paiement des sommes dues dans les 30 jours de la notification de la décision de la Chambre de première instance, des intérêts au taux légal en matière sociale, tel que prévu à l'article 156, §1^{er}, de la loi ASSI, seront dus, de plein droit, à compter de l'expiration du délai précité.

La présente décision est prise par la Chambre de première instance, composée de

Monsieur François-Xavier HORION, Président, Docteurs Sophie CARLIER, Xavier GILLIS, Messieurs Johan CORIJN , Luc LARDINOIS membres, assistés de Madame Caroline METENS, greffier.

Et prononcée à l'audience du 16/01/2020 par Monsieur François-Xavier HORION, Président, assisté de Madame METENS Caroline, Greffier.

Caroline METENS
Greffier

François-Xavier HORION
Président