

DECISION DE LA CHAMBRE DE PREMIERE INSTANCE DU 8 DECEMBRE 2017
Numéro de rôle : FA-014-16

EN CAUSE DE : **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 C., médecin-inspecteur, et par Madame D.,
juriste ;

Partie demanderesse ;

CONTRE : **Madame A.** médecin - spécialiste en rhumatologie

Et B. SPRL ;

Comparaissant en personne et assistées de Me E., avocate ;

Parties défenderesses.

I. LA PROCEDURE

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

- la requête enregistrée au greffe le 23 juin 2016, par laquelle le service d'évaluation et de contrôle médicaux, ci-après dénommé « le SECM », saisit la chambre de première instance d'une contestation avec un dispensateur de soins, le docteur A. et la SPRL B. ;
- la note de synthèse et le dossier du SECM ;
- l'ordonnance de fixation de délais pour conclure et d'une date d'audience du 16 mars 2017 ;
- les conclusions principales et additionnelles ainsi que les pièces du docteur A. ;
- les conclusions en réplique du SECM.

Les parties ont été convoquées et entendues à l'audience du 12 octobre 2017.

Les débats ont été clos et la cause prise en délibéré.

La loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après « loi ASSI ») et l'arrêté royal du 9 mai 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 à l'encontre du docteur A. pour tous les cas cités dans la note de synthèse ;
- condamner solidairement le docteur A. et la SPRL B. au remboursement de la valeur des prestations indûment attestées à charge de l'assurance soins de santé, soit la somme de 36.312,10 euros (article 142, § 1er, 2° de la loi ASSI) ;
- condamner le docteur A. au paiement d'une amende administrative s'élevant à 150 % du montant de la valeur des prestations indues, soit la somme de 54.468,15 euros (article 142, § 1er, 2° de la loi ASSI) ;
- dire 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, § 1er de la loi ASSI, seront dus, de plein droit, à compter de l'expiration du délai précité.

III. ANTECEDENTS ET GRIEF

Le docteur A. est médecin rhumatologue. Elle est indépendante et travaille en société (SPRL B.), ainsi qu'à l'institut F.

À son cabinet, elle pratique des échographies. Elle utilisait pour ce faire un échographe daté d'une vingtaine d'années.

Ses patients paient les consultations tandis que les actes techniques sont facturés en tiers payant.

Le SECM lui reproche d'avoir attesté des prestations non conformes, à savoir des échographies pour lesquelles n'existe systématiquement aucun support iconographique.

La prestation en cause est visée par la nomenclature sous le numéro 469534, à l'article 17^{quater}, § 1^{er}: « *Échographie bidimensionnelle avec protocole écrit et support iconographique issu d'un traitement digital des données quel que soit le nombre d'échogrammes (...)* » (nous soulignons).

Il est reproché au docteur A. d'avoir porté en compte de telles prestations alors qu'elles ne répondent pas au libellé de la nomenclature étant donné que le support iconographique est systématiquement inexistant.

Il s'agit dès lors de prestations non conformes.

La période litigieuse s'étend du 1^{er} février 2013 au 30 décembre 2013 (date de réalisation des prestations) et concerne 1.420 prestations portées en compte durant la période du 11 mars 2013 au 19 février 2014.

L'indu s'élève à 36.312,10 euros.

Le docteur A. ne conteste pas que les prestations en cause ne sont pas conformes, dès lors qu'il manque le support iconographique. Lors de son audition du 24 avril 2014, elle a déclaré : « *de façon générale pour les échos, je ne conserve pas d'images* ».

Un grief en partie similaire avait déjà été reproché au docteur A. lors d'une précédente enquête (E/...); il s'agissait de prestations non conformes eu égard à l'absence systématique de support iconographique mais également de protocole écrit (en la présente affaire, il est uniquement fait grief au docteur A. de ne pas pouvoir présenter de support iconographique).

Par décision du 25 avril 2013, la chambre de première instance (autrement composée) l'avait condamnée à rembourser la somme de 81.479,36 euros pour ce grief en partie similaire (rôle FA-021-10).

Elle l'avait aussi condamnée à d'autres remboursements en raison de deux autres griefs, liés à des prestations non effectuées et à d'autres prestations non conformes (total de 158.504,45 euros).

Seuls des remboursements épisodiques sont intervenus entre le 4 juillet 2013 et le 30 janvier 2015 pour un total de 21.650 euros ; une procédure de recouvrement est en cours.

À noter que le docteur A. n'a pu présenter, lors de son audition du 24 avril 2014, que les protocoles des échographies pour deux examens, invoquant le fait que les autres protocoles étaient archivés. Elle n'a transmis les autres protocoles que tardivement, le 25 juin 2014, alors qu'il avait été convenu qu'elle les communiquerait pour le 2 mai 2014.

Un procès-verbal de constat a été rédigé le 12 septembre 2014 et notifié le 17 septembre 2014.

Le docteur A. n'y a pas réagi et aucune suite n'a été donnée à l'invitation au remboursement volontaire des prestations.

Le 23 juin 2016, le SECM a introduit la procédure devant la chambre de première instance.

Le docteur A. n'a pas conclu dans les délais fixés par le règlement de procédure.

De l'accord conjoint des parties, de nouveaux délais de conclusions et une nouvelle date de plaidoiries ont été fixés par l'ordonnance du 16 mars 2017.

IV. POSITION DES PARTIES DEFENDERESSES

Les parties défenderesses font valoir, en substance, que :

- le recours du SECM est irrecevable car ce dernier a violé différents principes généraux du droit, à savoir : le délai raisonnable, la sécurité juridique et la confiance légitime ;
- le recours n'est pas fondé en raison d'un cas de force majeure qui aurait empêché le docteur A. d'accomplir des prestations conformes (ses difficultés financières l'ont empêchée d'acquérir un nouvel échographe) ;
- aucune amende administrative ne doit lui être infligée.

V. POSITION DE LA CHAMBRE DE PREMIERE INSTANCE

1. Le remboursement de l'indu

1.

L'article 73bis de la loi ASSI prévoit que :

« Sans préjudice d'éventuelles poursuites pénales et/ou disciplinaires et nonobstant les dispositions des conventions ou des accords visés au Titre III, il est interdit aux dispensateurs de soins et assimilés, sous peine des mesures énoncées à l'article 142, § 1^{er} :

(...)

2° de rédiger, faire rédiger, délivrer ou faire délivrer les documents réglementaires précités lorsque les prestations ne satisfont pas aux conditions prévues dans la présente loi, dans ses arrêtés et règlements d'exécution, dans les conventions et accords conclus en vertu de cette même loi ».

Suivant l'article 142, § 1^{er} de la même loi :

« Sans préjudice d'éventuelles sanctions pénales et/ou disciplinaires, les mesures suivantes sont appliquées aux dispensateurs de soins et assimilés qui ne se conforment pas aux dispositions de l'article 73bis :

(...)

2° le remboursement de la valeur des prestations indûment attestées à charge de l'assurance soins de santé, et/ou une amende administrative comprise entre 5% et 150% du montant de la valeur des mêmes prestations¹ en cas d'infraction aux dispositions de l'article 73bis, 2°».

2.

¹ Les termes « du montant de la valeur des mêmes prestations » ont été remplacées par les termes « du remboursement » par la loi du 10 avril 2014 entrée en vigueur le 10 mai 2014.

Le docteur A. ne conteste pas avoir porté en compte des prestations d'échographie (n°469534) qui sont non conformes puisque dépourvues de support iconographique comme le prescrit la nomenclature.

3.

Conformément à l'article 142, § 3, 3°, de la loi ASSI, les contestations mentionnées à l'article 73bis qui sont de la compétence des chambres de première instance doivent être introduites auprès de ces chambres dans les trois ans suivant la date du procès-verbal.

En l'espèce :

- la période litigieuse s'étend du 1er février 2013 au 30 décembre 2013 ;
- le docteur A. a été entendue le 24 avril 2014 ;
- le procès-verbal de constat du 12 septembre 2014 lui a été notifié le 17 septembre 2014 (ainsi qu'à sa société), accompagné d'une invitation au remboursement volontaire ;
- il n'a été réservé aucune suite à cette invitation et le docteur A. n'a fait valoir aucune observation ;
- le 23 juin 2016, le SECM a introduit la présente procédure.

Le docteur A. ne critique pas le délai mis par le SECM pour procéder à l'enquête, mais bien le délai séparant l'établissement du procès-verbal de constat et l'introduction de la requête auprès de la chambre de première instance (à savoir 21 mois).

Or, le délai mis par le SECM pour saisir la chambre ne peut être critiqué, puisque l'action a été introduite dans le délai légal de trois ans tel que prévu par le législateur à l'article 142, § 3, 3°, de la loi ASSI.

Le principe général de droit administratif du respect du délai raisonnable « *n'est mobilisable (...) que subsidiairement à une intervention législative ou réglementaire fixant un délai de rigueur. Par conséquent lorsqu'une norme écrite fixe un tel délai, peu importe de s'interroger sur la valeur du principe général de droit dans la hiérarchie des normes, son application est tout simplement écartée* » (E. GOURDIN et M. KAISER, « Le principe général de droit administratif du respect du délai raisonnable », in S. BEN MESSAOUD et F. VISEUR, *Les principes généraux de droit administratif. Actualités et applications pratiques*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 623 ; voir également pp. 618 et 620).

L'on ne peut en effet pas considérer que l'autorité (en l'espèce, le SECM) serait devenue incompétente *rationae temporis* pour agir alors que la loi elle-même prévoit un délai pour l'introduction de l'action.

Par ailleurs, il est constant que le remboursement d'indu n'est pas une sanction mais une mesure civile de récupération ou de réparation mise à charge du prestataire de soins qui par sa faute ou son fait a provoqué un indu (en ce sens, *cf.* entre autres la décision de la

Chambre de recours du 27 avril 2015, rôle n°FB-024-04, p. 9/22, disponible sur le site Internet de l'INAMI).

4.

Il n'y a pas non plus de violation des principes de sécurité juridique et de légitime confiance. Le SECM a invité très clairement le docteur A. à rembourser l'indu, dès la notification du procès-verbal de constat.

Le docteur A. pouvait donc s'attendre à ce que, en l'absence de paiement, le SECM saisisse la chambre de première instance afin d'obtenir une condamnation au remboursement.

La procédure lui est bien connue, puisqu'elle a déjà été condamnée par la chambre de première instance pour des griefs en partie similaires (décision du 25 avril 2013).

En outre, la procédure (ainsi que le délai de trois ans maximum pour saisir la chambre) est explicitée dans une brochure d'information « *à l'intention des dispensateurs de soins* » (dont la dernière édition date de septembre 2016 et est disponible sur le site Internet de l'INAMI).

Le docteur A. n'a raisonnablement pas pu croire un seul instant que le SECM ne saisirait pas la chambre de première instance si elle ne remboursait pas volontairement l'indu.

5.

Surabondamment, le docteur A. ne justifie pas en quoi le dépassement éventuel du délai raisonnable devrait entraîner l'irrecevabilité de la demande de remboursement d'indu. Cette sanction d'irrecevabilité n'est nullement prévue, alors que la loi autorise le SECM à saisir la chambre dans un délai de trois ans à dater du procès-verbal de constat.

6.

Enfin, c'est librement et consciemment que le docteur A. a décidé de porter en compte à l'assurance des prestations qu'elle savait non conformes, d'autant plus qu'elle était poursuivie et condamnée, en cours de période litigieuse, pour des faits en partie similaires.

Elle ne peut en aucun cas s'exonérer de sa faute en invoquant, à titre de force majeure, le fait qu'elle n'aurait pas eu les moyens de s'acheter un nouvel échographe.

Ses difficultés financières, à les supposer établies, ne la contraignaient pas à violer une réglementation d'ordre public en attestant des prestations non conformes pour obtenir des sommes indûment à charge de l'INAMI.

7.

En conclusion, la demande de remboursement de l'indu est recevable et fondée. Les parties défenderesses doivent être condamnées, solidairement, au remboursement de cet indu.

2. L'amende administrative

1.

Le SECM sollicite l'application d'une amende maximale de 150% du remboursement de l'indu, s'agissant en l'espèce de prestations non conformes.

Il souligne le fait que le docteur A. a déjà été condamnée par la chambre de première instance pour des griefs similaires, ce qui est exact, du moins partiellement : en effet, le grief actuel ne concerne que l'absence de support iconographique alors qu'à l'époque, les prestations étaient non conformes eu égard à l'absence également des protocoles. En la présente affaire, les protocoles ont été produits. Leur production tardive pose question ; néanmoins, le grief concerne la non-conformité des prestations et non pas leur inexistence et le SECM n'allègue pas que les protocoles produits seraient des faux et que les prestations n'auraient pas été effectuées.

2.

Le docteur A. conteste le montant de l'amende qui serait disproportionné ; elle semble également se prévaloir du dépassement du délai raisonnable, en raison du délai écoulé entre la notification du procès-verbal de constat et la saisine de la Chambre de première instance.

La Chambre de recours a rappelé les principes en matière de délai raisonnable comme précisé ci-après (décision du 27 avril 2015, rôle n°FB-024-04, p. 9/22, disponible sur le site Internet de l'INAMI).

Selon l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, [...]* ».

Suivant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, en matière pénale, le délai raisonnable de l'article 6.1 débute dès l'instant où une personne se trouve « accusée » (C.E.D.H., 15 juillet 2002, F-20020715-2), c'est-à-dire lorsque l'intéressé est inculqué pour avoir commis un fait punissable ou lorsqu'il vit sous la menace de poursuites judiciaires en raison de tout autre acte d'enquête ou d'information (Cass., 20 mars 2000, S.99.0163.N., *J.T.T.* 2000, p. 283).

Suivant la Cour de cassation, les procès-verbaux des inspecteurs sociaux dont il est question à l'article 9 de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail, ont uniquement pour but de constater les infractions aux dispositions pénales citées par cette loi en vue de leur sanction ; un tel procès-verbal ne constitue pas une « accusation » au sens de l'article 6.1 dès lors qu'il n'entraîne pas l'inculpation de l'intéressé et ne l'oblige pas davantage à prendre des mesures pour se défendre (Cass., 20 mars 2000, S.99.0163.N., *J.T.T.* 2000, p. 283).

Cette décision peut être intégralement transposée aux procès-verbaux des médecins-inspecteurs de l'INAMI puisque l'article 169 de la loi ASSI précise que ces fonctionnaires exercent cette surveillance conformément au Code pénal social (anciennement conformément aux dispositions de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail).

Le caractère raisonnable du délai doit s'apprécier *in concreto*, suivant les circonstances de la cause (C.E.D.H., 13 juillet 1983, *aff. Zimmerman et Sterner*, point 24 ; C.E.D.H., 23 avril

1987, aff. *Erner et Hofauer*, point 66 ; Cass., 16 decembre 1986, RG 124, *Pas.*, 1987, 1, n°234) et est une question de fait.

Ce caractère raisonnable est fonction notamment de la conduite du justiciable et des autorités judiciaires, de la complexité éventuelle de l'affaire et du contexte et de l'enjeu de l'affaire pour l'intéressé (J. VELU et R. ERGEC, *La convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 1990, n°520 et les références citées).

L'article 6.1 de la Convention ne prévoit pas les conséquences que le juge doit attacher au dépassement du délai raisonnable qu'il a constaté (Cass., 16 mars 2004, P.03.1110.N); aucune disposition légale ne dispose que, dans ce cas, le juge ne peut plus prononcer de peine ou qu'il doit définir la peine qu'il aurait infligée en l'absence d'un tel dépassement (Cass., 17 octobre 2001, P.01.0807.F; voy, aussi Cass., 2 novembre 2005, P.05,0780.F.).

L'invocation d'une violation du principe du délai raisonnable suppose, pour être suivie d'effet, l'existence d'un préjudice dû à l'écoulement de ce délai qualifié de déraisonnable (C.E.D.H., 8 novembre 2005, aff. *Wojda c/Pologne* ; C.E.D.H., 24 mai 2005, aff. *Ozden c/ Turquie*).

3.

En l'espèce, le procès-verbal de constat ne constitue pas une accusation au sens de l'article 6.1 de la Convention, de telle sorte que le délai raisonnable ne court qu'à partir de la notification de la requête introductive d'instance au docteur A.

Le traitement de la présente cause devant la Chambre de première instance, depuis la requête introductive, n'a pas subi de retard particulier autre qu'une prolongation exclusivement imputable au docteur A. elle-même, laquelle n'a pas jugé utile de conclure dans les délais fixés par le règlement de procédure et a consulté « *fort tardivement* » (*cf.* ses propres conclusions principales, page 3) un avocat, suite à la demande duquel (avec l'accord du SECM) l'affaire dut être remise et une ordonnance prononcée pour fixer de nouveaux délais de conclusion...

A supposer même que le point de départ du délai se situe au procès-verbal de constat, le SECM a introduit l'action dans le délai légal de trois ans ; en outre, la Chambre ne considère pas que le délai mis par le SECM pour saisir la Chambre de première instance endéans ce délai ait été anormalement long.

Surabondamment, le docteur A. ne justifie pas d'un préjudice quelconque qu'elle aurait subi du fait de l'écoulement d'un délai entre le procès-verbal de constat et la saisine de la Chambre de première instance.

En toute hypothèse, un délai éventuellement déraisonnable n'aurait pas pu conduire la Chambre à ne pas prononcer d'amende administrative à l'égard du docteur A..

4.

Quant à la hauteur de la sanction, en attestant, une nouvelle fois, des prestations non conformes, le docteur A. a gravement manqué à ses devoirs de dispensateur de soins et de collaborateur de l'assurance obligatoire.

Il y a lieu d'infliger une amende administrative.

Dans son appréciation de l'amende à infliger, la chambre de première instance estime devoir tenir compte des éléments suivants :

- la gravité des infractions imputées à un dispensateur de soins habilité à porter des prestations en compte à l'assurance obligatoire soins de santé et, à ce titre, astreint à une obligation impérative de respect de la réglementation ;
- l'ampleur des prestations indûment attestées ;
- l'absence de tout remboursement volontaire de l'indu ;
- l'existence d'antécédents pour lesquels elle a été condamnée par décision de la chambre de première instance du 25 avril 2013 ;
- mais également le fait que, d'après les pièces produites et les déclarations faites à l'audience, le docteur A. s'est efforcée d'acquiescer (en 2015 ou 2016) un nouvel échographe malgré ses difficultés financières et qu'elle semble désormais avoir mis fin à son comportement infractionnel (ce que le SECM est en droit de vérifier) ;
- ainsi que le fait que le docteur A. semble s'efforcer actuellement de faire face à ses nombreuses dettes et de rétablir sa situation financière en remboursant ses créanciers.

Une amende correspondant à 100% du remboursement de l'indu est appropriée, mais la chambre estime que la condamnation à cette amende peut être assortie d'un sursis intégral durant un délai d'épreuve de trois ans.

Le sursis d'une durée de un à trois ans peut en effet 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). 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.

En l'espèce, la décision du 25 avril 2013, condamnant le docteur A. au remboursement de prestations indues, est antérieure de plus de trois ans à la date du prononcé de la présente décision. Le sursis peut dès lors être accordé au docteur A.

Le sursis intégral est accordé avec clémence par la chambre de première instance, en espérant qu'il incite le docteur A. une fois pour toutes à s'amender en respectant scrupuleusement ses obligations de dispensateur de soins.

**

*

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

Statuant après un débat contradictoire,

Dit pour droit que le grief formulé pour les cas cités dans la note de synthèse du SECM est établi,

Condamne solidairement le docteur A. et la SPRL B. au remboursement de la valeur des prestations indûment attestées à charge de l'assurance soins de santé, soit la somme de **36.312,10** euros,

Condamne le docteur A. au paiement d'une amende administrative s'élevant à 100 % du montant de la valeur des prestations indues, soit la somme de **36.312,10** euros, mais assortit cette condamnation d'un sursis intégral durant un délai d'épreuve de trois ans,

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, § 1er 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, Monsieur Xavier GILLIS et Madame Christiane JACQUEMAIN, membres, assistés de Madame Françoise DELROEUX, greffier.

Et prononcée à l'audience du 8 décembre 2017 par Monsieur François-Xavier HORION, Président, assisté de Madame Dominique HONVAULT, greffier.

Dominique HONVAULT
Greffier

François-Xavier HORION
Président