

DECISION DE LA CHAMBRE DE RECOURS DU 27 MARS 2013
Numéro de rôle : FB-013-10

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 A, médecin-inspecteur directeur, et par
Madame B, attachée juriste.

CONTRE : **1. La S.P.R.L C**, dont le siège social est établi.....

Première partie intimée,
Comparaissant par Maître D.

2. Monsieur E, infirmier.

Deuxième partie intimée,
Comparaissant par Maître D

3. Monsieur F, infirmier.

Troisième partie intimée,
Ne comparaissant pas

4. Madame G, infirmière.

Quatrième partie intimée,
Comparaissant par Maître H

5. Madame I, infirmière.

Cinquième partie intimée,
Ne comparaissant pas

6. Madame J; infirmière.

Sixième partie intimée,
Comparaissant par Maître H

7. Madame K, infirmière.

Septième partie intimée,
Comparaissant par Maître H

8. Madame L infirmière.

Huitième partie intimée,
Comparaissant par Maître H

I. La recevabilité

La décision dont appel a été notifiée le 9 décembre 2010. L'appel contre cette décision a été introduit le 21 décembre 2010. L'appel, régulier quant à la forme et au délai est recevable.

II. Les faits et la procédure

1. La SPRL C en tant que groupement d'infirmiers et de kinésithérapeutes, intervient dans les soins prodigués aux personnes hébergées dans les résidences-services de la SPRL E Elle intervient aussi dans les entités de ... en tant qu'équipes de soins à domicile et pour quelques autres prestations.

La SPRL est gérée par Monsieur E qui effectue quelques prestations. Elle occupe du personnel salarié et notamment Madame J, Madame K, Madame L, Madame I. Monsieur F et Madame G, infirmiers indépendants, travaillent sous convention avec la SPRL C.

Tous les soins dispensés dans les résidences services de la SPRL E et les soins à domicile sont portés en compte par la SPRL C, société qui perçoit les interventions des organismes assureurs par le biais d'attestations globales de soins donnés (AGSD). Monsieur E est l'unique signataire des attestations globales de soins donnés (AGSD) pour l'ensemble des dispensateurs.

Par requête du 6 février 2009, signée par le Docteur M, Médecin-directeur-général, le Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI, demande à la Chambre de première instance de constater que les griefs formulés à l'encontre des actuels intimés soient déclarés établis et de condamner les actuelles parties intimées à la récupération des prestations indues, soit :

- 67,12 € pour Monsieur E.
- 475,16 € pour Monsieur F.
- 3.770,52 pour Madame G.
- 35,52 € pour Madame I
- 13.910,51 € pour Madame J.
- 3.790,28 € pour Madame K.
- 7.038,79 € pour Madame L.
- 29.087,67 € pour la SPRL C à titre solidaire, en vertu de l'article 164, alinéa 2, de la loi coordonnée le 14 juillet 1994.

Les griefs formulés sont :

A). avoir permis, entre le 1^{er} juin 2004 et le 31 août 2004 que soient portées en compte, en son nom, à l'assurance obligatoire soins de santé, par la SPRL C, via la délivrance de documents ayant valeur de documents internes au sens de l'article 6, § 14, de l'arrêté royal du 28 juillet 2003 portant règlement en matière de soins de santé, des prestations de soins non effectuées. Il s'agit en l'espèce de soins d'hygiène et les prestations de base correspondantes ainsi que les honoraires A alors que les soins d'hygiène n'ont pas été dispensés (une toilette par journée de soins).

Ce grief, formulé pour trois bénéficiaires, concerne 248 prestations effectuées par Mesdames J, L et K, pour un indu de 1.792,13 €.

B). avoir permis, entre le 1^{er} juin 2004 et le 31 août 2004, que soient portées en compte, en son nom, à l'assurance obligatoire soins de santé, par la SPRL C, via la délivrance de documents ayant valeur de documents internes au sens de l'article 6, § 14, de l'arrêté royal du 28 juillet 2003 portant règlement en matière de soins de santé, des prestations non conformes à la loi ou à ses arrêtés d'exécution, à savoir : des prestations non attestables dans les conditions où elles ont été réalisées. Il s'agit de soins d'hygiène et les prestations de base correspondantes ainsi que des honoraires forfaitaires A alors que les soins d'hygiène dispensés n'étaient pas conformes aux exigences de la nomenclature (toilettes incomplètes).

Ce grief formulé, pour trois bénéficiaires, concerne 354 prestations effectuées par Mesdames J, L et K, pour un indu de 2.369,43 €.

C). avoir permis, entre le 3 février 2004 et le 30 juin 2005 que soient portées en compte, en son nom, à l'assurance obligatoire soins de santé, par la SPRL C, via la délivrance de documents ayant valeur de documents internes au sens de l'article 6, § 14, de l'arrêté royal du 28 juillet 2003 portant règlement en matière de soins de santé, des prestations non conformes à la loi ou à ses arrêtés d'exécution, à savoir des prestations de soins différentes de celles qui ont été attestées, entraînant de ce fait un débours indu de l'assurance, avec la circonstance aggravante qu'il a sciemment été fait usage pour ce faire de documents non conformes à la réglementation. Il s'agit d'honoraires forfaitaires par journée de soins pour patients palliatifs qui ont été portés en compte alors que les bénéficiaires ne remplissaient pas les conditions pour bénéficier de tels forfaits.

Des formulaires non conformes à la réglementation ont été utilisés par la SPRL C et des pressions ont été effectuées sur le personnel soignant tant médical que paramédical afin d'obtenir des certificats ou attestations stipulant quels bénéficiaires répondaient aux critères de "patient palliatif".

Ce grief formulé, pour trois bénéficiaires, concerne 1.038 prestations effectuées par Messieurs et Mesdames J, L, K, E, F, G et I pour un indu de 57.356,34 € (indu différentiel de 24.926,34 €).

2. Par sa première décision du 18 février 2010, la Chambre de première instance invite le SECM à s'expliquer quant à la recevabilité de sa demande et l'invite à préciser, d'une part sur base de quelle décision la requête datée du 6 février 2009, entrée au greffe le 6 février 2009 a été introduite, et d'autre part sur base de quelle disposition le médecin-directeur général pouvait représenter le SECM pour signer la dite requête. Par sa décision dont appel du 2 décembre 2010, la Chambre de première instance, après avoir relevé qu'aucune décision du Comité du SECM n'était produite et qui n'était pas justifié que le médecin directeur général pouvait valablement engager le SECM, a considéré que le Docteur M, en sa qualité de médecin-directeur général n'avait pas qualité pour introduire une contestation devant la Chambre de première instance. Elle déclare dès lors la demande irrecevable.

III. Les moyens des parties

En appel, l'INAMI fait valoir :

- que le fonctionnaire-dirigeant du SECM pouvait saisir la chambre de 1^{ère} instance par sa requête du 6 février 2009, comme il peut faire appel,
- que le Docteur M est le fonctionnaire-dirigeant du SECM,
- que la demande n'est pas prescrite,
- que les formulaires établissant le degré de dépendance ne font pas l'objet d'un contrôle systématique par les médecins- conseils,

- que les patients concernés par les premier et deuxième griefs apparaissent être bien orientés dans le temps et dans l'espace,
- que les patients repris au 3^{ème} grief ne répondent pas à la définition du "patient palliatif" au vu des pathologies présentées et de l'espérance de vie,
- qu'il appartient au médecin traitant de préciser si son patient est un "patient palliatif à domicile" par le biais d'un formulaire qu'il complète et adresse au médecin-conseil,
- qu'il appartient au personnel infirmier qui complète le formulaire de notification des soins palliatifs à adresser au médecin-conseil de s'assurer que le patient relève de la catégorie particulière de "patient palliatif"
- que le délai raisonnable n'a pas été violé, l'administration devant se prononcer dans un délai déterminé,
- que la violation du délai raisonnable ne rendrait pas la Chambre de recours incompétente.

Les première, deuxième, quatrième, sixième, septième et huitième parties intimées font valoir :

- qu'il appartient, sauf exception non rencontrée en l'espèce, au seul Comité dirigeant le SECM de saisir la Chambre de première instance,
- que la requête saisissant la Chambre de première instance n'est pas signée par "le fonctionnaire-dirigeant" mais par un "médecin-directeur général",
- que la forclusion est atteinte pour une partie des faits visés par le troisième grief,
- que les griefs sont fondés sur une disposition légale abrogée,
- que les déclarations des patients concernés par les 1^{er} et 2^{ème} griefs ne sont pas fiables,
- qu'il n'a pas été fait usage de manœuvres frauduleuses en ce qui concerne les patients palliatifs,
- que les médecins ont attestés qu'il y avait bien palliativité,
- que vu le délai déraisonnable, l'autorité n'est plus compétente.

V. Discussion

La recevabilité de la requête du 6 février 2009

1. Par requête du 6 février 2009, signée par le Docteur M, médecin-directeur-général, le Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI demande de constater que les griefs formulés à l'encontre des actuels intimés soient déclarés établis et de condamner les actuelles parties intimées à la récupération des prestations indues, soit :

- 67,12 € pour Monsieur E,
- 475,16 € pour Monsieur F
- 3.770,52 pour Madame G,
- 35,52 € pour Madame I,
- 13.910,51 € pour Madame J,
- 3.790,28 € pour Madame K
- 7.038,79 € pour Madame L,
- 29.087,67 € pour la SPRL C à titre solidaire, en vertu de l'article 164, alinéa 2, de la loi coordonnée le 14 juillet 1994.

Au vu de l'article 139, alinéa 2, 6° de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, le Service d'évaluation et de contrôle médicaux (SECM) est chargé : *"de saisir les Chambres de première instance des contestations avec les dispensateurs de soins sur l'application de l'article 73bis, sous réserve de la compétence attribuée au fonctionnaire-dirigeant en vertu de l'article 143.*

Le service d'évaluation et de contrôle médicaux informe en outre chaque mois le comité des affaires qu'il a introduite devant les Chambres de première instance".

Il résulte clairement de cette disposition qu'il appartient au Service d'évaluation et de contrôle médicaux de saisir les Chambres de première instance, le comité n'ayant pas cette compétence et ne devant qu'être informé des affaires introduites.

L'article 145, § 5, énonce : *"Sans approbation préalable ou ultérieure du comité, le fonctionnaire-dirigeant du service d'évaluation et de contrôle médicaux peut saisir les*

Chambres de première instance, interjeter appel contre les décisions des Chambres de première instance et former recours en cassation devant le Conseil d'Etat".

Il résulte clairement de cette disposition qu'il appartient au Service d'évaluation et de contrôle médicaux représenté par son fonctionnaire-dirigeant, de saisir les Chambres de première instance, le comité n'ayant pas cette compétence et ne devant qu'être informé des affaires introduites.

Certes, l'article 140, § 1^{er} de la loi coordonnée énonce que le Service d'évaluation et de contrôle médicaux est dirigé par un Comité dont la composition ne reprend pas le fonctionnaire-dirigeant et l'article 141, § 1^{er}, 17^o de la loi coordonnée énonce que le Comité du service du contrôle médical est chargé de décider des actions en justice dans les limites de sa compétence. Ces dispositions n'énervent nullement le fait que les articles 139 et 145 donnent compétence formellement au Service d'évaluation et de contrôle médicaux et au fonctionnaire-dirigeant de saisir les Chambres de première instance. Ces dispositions sont plus récentes (loi du 13 décembre 2006 et loi du 21 décembre 2006) que les dispositions des articles 140, § 1^{er} et 141, § 1^{er}, 17 susvisées et représentent la volonté du législateur de donner compétence au fonctionnaire-dirigeant du SECM de saisir les Chambres de première instance comme cela résulte des travaux préparatoires, sans autorisation ou ratification du Comité (Ch. repr., session 2005-2006, Doc 51, 2594/001, p. 47).

Le fait que l'article 141, § 1^{er}, 17 ne fut pas abrogé à l'époque des faits et que le Comité était alors chargé de décider aussi des actions en justice n'énervent nullement le fait que les nouvelles dispositions légales ont confié aussi au fonctionnaire-dirigeant la compétence pour saisir, sans autorisation et approbation, les Chambres de première instance. Le fait que les dispositions de l'article 141, § 1^{er}, 17 ne furent pas abrogées ne rend pas inapplicables les articles 139, alinéa 2, 6^o et 145, § 5.

La décision dont appel doit être réformée quant à ce, la saisine de la Chambre de première instance étant légalement valable.

2. En vertu de l'article 177 de la loi coordonnée, *"le personnel de l'Institut est dirigé par l'administrateur général, assisté par l'administrateur général adjoint. Ils sont assistés, dans l'accomplissement de leur mission, par un directeur général du service des soins de santé et un directeur général du service des indemnités ainsi que par un directeur général du service d'évaluation et de contrôle médicaux et un directeur général du service du contrôle administratif. Ces fonctionnaires portent le titre de fonctionnaire-dirigeant..."*. Le Docteur M, nommé médecin-directeur général du SECM à partir du 1^{er} décembre 1998, est donc fonctionnaire-dirigeant du SECM et en cette qualité pouvait saisir la Chambre de première instance. Le fait que la requête du 6 février 2009 fut signée par le Docteur M sous le titre médecin-directeur général n'énervent nullement le fait que le Docteur M est bien fonctionnaire-dirigeant et qu'il avait compétence pour saisir la Chambre de première instance.

Il résulte de ces considérations que la requête du 6 février 2009 saisissant la Chambre de première instance est recevable.

Le délai raisonnable

1. Même en cas de délai déraisonnable, la présente Chambre, comme du reste la Chambre de première instance, demeure compétente *ratione temporis* pour statuer. En effet, la présente Chambre n'est pas une autorité administrative mais bien une juridiction administrative (Cf. Cass., arrêt du 16 mars 2004). Comme le relève la partie appelante, l'article 5 du Code judiciaire impose aux juridictions de se prononcer sur les affaires dont elles sont saisies, ne serait-ce que pour constater un délai déraisonnable.
2. Les parties intimées soutiennent que le SCEM a tardé avant de saisir la Chambre de première instance.

Au vu des éléments du dossier, il résulte que les derniers procès-verbaux d'audition ont été réalisés le 26 octobre 2006 et que le dernier procès-verbal de constat a été effectué le 8 février 2006. La requête saisissant la Chambre de première instance date du 6 février 2009, soit plus de 2 ans et 3 mois après la dernière audition.

Il convient en premier lieu de vérifier si le fonctionnaire-dirigeant doit introduire sa requête de saisir la Chambre de première instance endéans un délai prévu par la loi. Au vu de la législation applicable, aucun délai n'est prévu en ce qui concerne la décision du fonctionnaire-dirigeant de saisir la Chambre de première instance. Les délais prévus pour constater les infractions et le délai prévu pour infliger une amende administrative ne concerne nullement l'acte du fonctionnaire-dirigeant de saisir la Chambre de première instance.

Quant une autorité est tenue de se prononcer, mais qu'aucun délai ne lui est imparti pour prendre sa décision, il lui appartient de se prononcer dans un délai raisonnable. Si l'autorité ne se prononce pas dans un délai raisonnable, la décision est considérée comme étant prise par une autorité incompétente *rationae temporis* (Cf; Michel LEROY, Contentieux administratif, éd Anthémis, 5^{ème} édition, p. 384 et suivantes). Il s'agit d'une exigence élémentaire de bonne administration qui s'applique en toute matière. La limite au-delà de laquelle le délai cesse d'être raisonnable n'est pas aisée à tracer et doit s'apprécier au cas par cas en fonction, notamment, de la complexité du dossier, de l'attitude des parties, de l'enjeu de la cause... Le critère déterminant est de voir si le dossier n'a pas stagné sans explication au lieu d'être traité (Cf. C.E. le 15 mai 2012, en cause De CUYPER, n° 219365 et le 25 octobre 2007, en cause Poncin, n° 176168).

Dans le cas d'espèce, aucune explication n'est donnée quant au délai de 2 ans et trois mois qui sépare la fin de l'instruction du dossier de la décision de saisir la Chambre de première instance, en sorte que l'administration a pu donner l'impression que le litige ne présentait pour elle que peu d'intérêt. Les parties intimées sont restées durant plus de deux années dans l'incertitude quant à la décision de l'administration et ce, pour certaines d'entre elles pour un enjeu financier non négligeable. Il convient aussi de souligner qu'en raison de ce délai la Chambre de première instance a été saisie en février 2009 de faits s'étendant de février 2003 à juin 2005, ce qui rend plus ardu les droits de la défense et notamment en l'espèce l'audition des bénéficiaires de soins qui sont des personnes âgées dont certaines sont décédées depuis.

La présente Chambre de recours estime qu'un délai de plus de 2 ans pour prendre une décision quant à un litige déjà instruit est déraisonnable et que la décision de saisir la Chambre de première instance a été prise dès lors par une autorité administrative incompétente. Il convient dès lors de ne pas faire droit à la demande de l'INAMI en raison de l'incompétence *rationae temporis* du fonctionnaire-dirigeant.

Par ces motifs,

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

Composée de Monsieur Damien KREIT, Président, de Mesdames Isabelle HANOTIAU, Marie-Anne RAIMONDI, Mariella VAN HAGENDOREN et de Monsieur Claude DECUYPER, membres, assistée de Madame Isabelle WARNOTTE, greffier,

Après en avoir délibéré et statuant contradictoirement, mais par défaut en ce qui concerne les 3^{ème} et 5^{ème} parties intimées, Mesdames Isabelle HANOTIAU, Marie-Anne RAIMONDI, Mariella VAN HAGENDOREN et de Monsieur Claude DECUYPER ayant rendu leur avis sans prendre part à la décision,

Ecartant comme non fondées toutes conclusions autres, plus amples ou contraires,

Reçoit l'appel, le déclare non fondé,

Confirme la décision entreprise pour d'autres motifs,

Dit pour droit que la demande de saisir la première Chambre était irrecevable pour avoir été prise par le fonctionnaire-dirigeant incompétent *rationae temporis*, le délai raisonnable avant de décider ayant été dépassé.

Ainsi prononcé en langue française et en audience publique de la Chambre de recours le 27 mars 2013, à Bruxelles par Monsieur Damien KREIT, président, assisté de Madame Isabelle WARNOTTE, greffier.

Isabelle WARNOTTE

Greffier

Damien KREIT

Président