

CHAMBRE DE PREMIERE INSTANCE DU 26 MARS 2015
NUMERO DE ROLE : FA-030-10

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 E , médecin-inspecteur-directeur, et par
 Madame F , juriste

CONTRE 1 **Madame A.**

 Représentée par Maître C substituant Maître D , Avocat ,

 2 **SPRL B.**

 Représentée par Maître C substituant Maître D., Avocat

1. PROCÉDURE

Le dossier de la Chambre de première instance comporte notamment les pièces suivantes

- la requête, entrée au greffe le 20 décembre 2010, 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, soit Madame A., et avec la SPRL B ,
- la note de synthèse du SECM ;
- les conclusions de Madame A et de la SPRL B , entrées au greffe le 18 octobre 2012

Lors de l'audience du 22 janvier 2015, le SECM, Madame A (via son conseil) et la SPRL B (via son conseil) sont entendus

La loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 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.

2 OBJET DE LA DEMANDE ET POSITION DES PARTIES

Le SECM sollicite que la Chambre de première instance

- constate que le grief suivant est établi dans le chef de Madame A. .
 - avoir rédigé, fait rédiger, délivré ou fait délivrer des documents réglementaires visés dans la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 17 juillet 1994 ou ses arrêtés d'exécution lorsque les prestations

ne satisfont pas aux conditions prévues dans ladite loi, ses arrêtés d'exécution ou les conventions ou accords conclus en vertu de cette même loi, générant un indu (différentiel) de 10 485,65 €, pour la période du 4 janvier 2008 au 31 octobre 2008 (introduction au remboursement) ,

- condamne solidairement Madame A et la SPRL B. à rembourser la valeur des prestations indûment versées par l'assurance soins de santé, soit la somme de 10 485,65 €, à majorer des intérêts de retard au taux légal à partir du jour suivant la décision ,
- condamne solidairement Madame A et la SPRL B. à payer une amende administrative égale à 150 % de la valeur des prestations litigieuses, soit à la somme de 15 728,47 €.

Madame A et la SPRL B sollicitent que la Chambre de première instance .

- à titre principal, déclare la demande irrecevable et à tout le moins non fondée ,
- à titre subsidiaire, assortisse l'amende d'un sursis

3 FAITS

Une enquête est menée par le SECM à l'égard de Madame A , infirmière, et de la SPRL B., perceptrice des sommes versées par l'assurance obligatoire

Madame A. est la gérante de la SPRL B

Le 17 décembre 2009, le SECM dresse un procès-verbal de constat à charge de Madame A

Madame A ne rembourse pas l'indu retenu par le SECM

4. POSITION DE LA CHAMBRE DE PREMIERE INSTANCE

4 1 Recevabilité

a) En droit

i Conditions de recevabilité

La recevabilité conditionne le droit d'agir en justice.

Conformément au droit commun de la procédure, applicable devant les juridictions de l'ordre judiciaire, il y a lieu de se référer à l'article 17 du Code judiciaire qui dispose que « *L'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas qualité et intérêt pour la formuler* »

La qualité est le pouvoir en vertu duquel une personne exerce l'action en justice et s'apprécie au moment de l'introduction de la demande (G de LEVAL, *Eléments de procédure civile*, Bruxelles, Larcier, 2005, 2^{ème} éd , p 24)

L'intérêt requis pour l'introduction d'une demande consiste en tout avantage, matériel ou moral, effectif mais non théorique, que le demandeur peut retirer de la demande au moment où il la forme (G de LEVAL, *op. cit* , p 17)

L'intérêt doit être né et actuel (*cf* art. 18, alinéa 1, du Code judiciaire), légitime (Cass (1^{ère} ch), 20 février 2009, <http://jure.juridat.just.fgov.be>), concret, personnel et direct (G de LEVAL, *op. cit* , p 18)

L'intérêt à agir s'apprécie en fonction du moment où la demande est introduite (Cass , 4 décembre 1989, *Pas* , 1990, p 414 , Cass. (1^{ère} ch), 24 avril 2003, <http://jure.juridat.just.fgov.be>).

Pour le surplus, la requête introductive d'instance doit, à peine d'irrecevabilité, selon l'article 4 de 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, être datée et signée par la partie requérante, ainsi que contenir les mentions suivantes .

- o les nom, prénom, catégorie professionnelle et domicile de la partie requérante (ou ses dénomination, nature juridique et siège social, s'il s'agit d'une personne morale) ,
- o l'objet de la demande ou du recours et l'indication des faits et des moyens ,
- o les nom, prénom, profession et domicile de la partie adverse (ou ses dénomination, nature juridique et siège social, s'il s'agit d'une personne morale)

ii Contrôle de légalité

Selon le droit commun de la procédure, applicable devant les juridictions de l'ordre judiciaire, les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils sont conformes aux lois, en vertu de l'article 159 de la Constitution

Cette disposition s'applique également aux décisions non réglementaires de l'administration et aux actes administratifs individuels (Cass , 10 novembre 1992, *Pas* , 1992, I, p 1245 , Cass (3^e ch) , 23 octobre 2006, <http://jure.juridat.just.fgov.be>, Cass (3^e ch) , 4 décembre 2006, *Chr.D.S.*, 2008, p. 206 Cass. (3^e ch) , 10 septembre 2007, <http://jure.juridat.just.fgov.be>)

Il en résulte que « *les juridictions contentieuses ont, en vertu de cette disposition, le pouvoir et le devoir de vérifier la légalité interne et la légalité externe de tout acte administratif sur lequel est fondée une demande, une défense ou une exception* » (Cass (3^e ch.), 23 octobre 2006, <http://jure.juridat.just.fgov.be>; Cass. (3^e ch) , 10 octobre 2011, rôle n° S 10 0112 F, <http://jure.juridat.just.fgov.be>, Cass (1^e ch) , 4 novembre 2011, rôle n° C 09 0130 F, <http://jure.juridat.just.fgov.be>)

Sur la base de l'article 159 de la Constitution, les cours et tribunaux exercent un contrôle de légalité « indirect » des actes administratifs, dans la mesure où c'est de manière incidente que l'examen de légalité est opéré

La demande ne se réduit en effet pas à la contestation de la légalité de l'acte administratif invoqué à l'appui d'une demande, d'une défense ou d'une exception

Par ailleurs, ce contrôle de légalité peut uniquement aboutir à un refus d'application dans le litige dont la juridiction est saisie

D'après la Cour de cassation, un tel refus d'application a pour effet de « *ne faire naître ni droits ni obligations pour les intéressés* » (Cass , 29 juin 1999, *R W* , 2000 - 2001, p 984 , Cass , 17 mars 2003, *J.T.T.*, 2003, p 457), sans porter atteinte à l'existence même de l'acte illégal.

A cet égard, l'application de l'article 159 de la Constitution se distingue de celle d'un pouvoir de pleine juridiction, dès lors qu'en cas d'illégalité avérée, « *le juge ne peut jamais qu'écartier, c'est-à-dire ne pas appliquer l'acte litigieux, sans pouvoir l'annuler, redéterminer ou requalifier quoi que ce soit* » (C trav Mons (6^e ch), 10 février 2012, <http://jure.juridat.just.fgov.be>)

Le contrôle de légalité des actes administratifs opéré par les cours et tribunaux peut dès lors être qualifié de pouvoir de « censure négative », par opposition au pouvoir de « censure positive », en vertu duquel il est permis d'annuler un acte administratif ou d'adresser des injonctions à l'administration (P LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2008, 3^e éd , pp 362-363)

Le contrôle de légalité touche à la fois à la légalité externe (incompétence de l'auteur de l'acte, violation des formalités prescrites à peine de nullité ou des formes substantielles) et à la légalité interne de l'acte querellé (illégalité quant au but, à l'objet, aux motifs) (Th. WERQUIN, « *Etendues et limites des pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale* », in *La doctrine du judiciaire - Ou l'enseignement de la jurisprudence des juridictions du travail*, Bruxelles, De Boeck, 1998, p 495)

La violation des formalités prescrites à peine de nullité ou des formes substantielles est également identifiée sous le vocable de vice de procédure (violation des formalités obligatoires) et de vice de forme (P LEWALLE, *op. cit.*, pp 1047 et s)

De manière générale, la conformité aux lois doit être envisagée sous l'angle de la compétence de l'auteur de l'acte, de la forme de l'acte et du fond de l'acte (Ph. QUERTAINMONT, « *Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes administratifs individuels (l'exception d'illégalité et le retrait des actes créateurs de droit)* », obs sous Cass , 21 avril 1988, *R C J.B.*, 1990, p 431)

Quand l'illégalité envisagée concerne les motifs de l'acte, autrement dit lorsqu'elle est relative à la justification et à la rationalité de l'acte (P LEWALLE, *op cit.*, p 1062 ; M VERWILGHEN, « *Le droit administratif et le droit de la sécurité sociale* », in *Regards croisés sur la sécurité sociale*, (dir) F ETIENNE et M DUMONT, CUP, Liège, Anthémis, 2012, p. 636), le contrôle porte tant sur les motifs de droit que sur les motifs de fait

Le contrôle de légalité interne et externe exercé par les cours et tribunaux sur les actes administratifs pris par les autorités administratives chargées de gérer la sécurité sociale n'est pas différent de celui du Conseil d'Etat sur l'ensemble des actes administratifs (D LAGASSE, « *Le principe de la séparation des pouvoirs en droit de la sécurité sociale* », note sous Cass , 10 juin 1996, *R C J B* , 1997, pp 466 et s.)

Il implique assurément le contrôle du respect de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, laquelle exige que la motivation consiste en l'indication des considérations de fait et de droit qui servent de fondement à la décision et, de surcroît, soit adéquate (E CEREXHE et J. VAN DE LANOTTE, *L'obligation de motiver les actes*

administratifs, Bruxelles, La Charte, 1992, pp 5 et s , R. ANDERSEN et P LEWALLE, « La motivation formelle des actes administratifs », *A.P.T.*, 1993, pp 62 à 86 , P BOUVIER, « La motivation des actes administratifs », *R.R.D.*, 1994, p 174 , S GILSON, « La motivation des actes administratifs en droit social », in *La motivation formelle des actes administratifs*, Bruxelles, la Charte, 2005, pp 278 et s , X DELGRANGE et B. LOMBAERT, « La loi du 29 juillet 1991 Questions d'actualité », in *La motivation formelle des actes administratifs*, Bruxelles, La Charte, 2005, p. 44 , J-F NEVEN et S GILSON, « La motivation des décisions des institutions de sécurité sociale à l'égard des employeurs et des assurés sociaux (I) », *Orientations*, n° 9, novembre 2009, pp. 1 et s)

Le contrôle de légalité interne et externe ne peut toutefois être réduit à un examen de la motivation formelle « *Le contrôle de légalité externe implique aussi que le juge doit vérifier la compétence de l'auteur de l'acte (..), le respect des procédures () ainsi que le respect des principes de bonne administration . Le contrôle de légalité interne implique quant à lui que le juge doit vérifier l'exactitude des faits sur lesquels repose la décision, l'exactitude de la qualification juridique de ces faits, l'existence d'un examen sérieux du dossier* » (J-F NEVEN et S GILSON, « La motivation des décisions des institutions de sécurité sociale à l'égard des employeurs et des assurés sociaux (II) », *Orientations*, n° 10, décembre 2009, p. 12)

Le contrôle de légalité interne et externe n'est pas limité aux moyens d'illégalité soulevés par une partie, dès lors que l'article 159 de la Constitution se voit reconnaître une portée d'ordre public (B. LOMBAERT, « Un contrôle d'ordre public à géométrie variable », in *L'article 159 de la Constitution – Le contrôle de légalité incident*, (dir.) M NIHOUL, Bruxelles, La Charte, 2010, pp 188 et s , C. LEKANE, « L'article 159 de la Constitution . entre pouvoirs et devoirs du juge judiciaire », *B.I.-I N A M.I* , 2010, liv 4, pp 394 et s ; M VERWILGHEN, *op. cit* , pp 625 et 633)

Dans de nombreux arrêts, la Cour de cassation rappelle que les juridictions ont « *le pouvoir et le devoir* » de procéder au contrôle de légalité, ce qui confirme son caractère d'ordre public (Cass., 9 juin 1994, *Pas* , 1994, I, p. 571 Cass , 12 septembre 1997, *J.T* , 1997, p 840 , Cass (3^e ch), 23 octobre 2006, [http //jure.juridat just fgov.be](http://jure.juridat.just.fgov.be), Cass , 4 décembre 2006, *Chr.D.S* , 2008, p 206 , Cass (3^e ch), 10 septembre 2007, [http //jure.juridat fgov.be](http://jure.juridat fgov.be), Cass (3^e ch.), 10 octobre 2011, [http //jure.juridat just fgov.be](http://jure.juridat just fgov.be), Cass (1^e ch), 4 novembre 2011, [http //jure.juridat just.fgov be](http://jure.juridat just.fgov be))

Lorsque le contrôle de légalité intervient à la demande d'une partie, l'exception d'illégalité peut être soulevée sans limitation de délai, pour autant que la contestation principale soit introduite dans le délai légal et que l'acte dont l'illégalité est invoquée ait un rapport avec la contestation principale (C trav. Bruxelles, 22 novembre 2012, R.G. n° 2010/AB/556, [http //jure.juridat just fgov be](http://jure.juridat just fgov be))

Eu égard au caractère d'ordre public du contrôle de légalité, les règles précitées valent également, *mutatis mutandis*, devant les juridictions administratives, à l'image de la Chambre de première instance

b) En l'espèce

La requête introductive d'instance, entrée au greffe le 20 décembre 2010, n'est pas datée

Or, la date est prescrite à peine d'irrecevabilité par l'article 4 de l'arrêté royal du 9 mai 2008

Le SECM n'en disconvient pas mais sollicite que cette disposition ne soit pas appliquée, par application du contrôle de légalité institué à l'article 159 de la Constitution

Il n'est cependant nullement établi que l'article 4 de l'arrêté royal du 9 mai 2008 viole une disposition légale

Le SECM demeure d'ailleurs en défaut de préciser quelle disposition légale serait enfreinte.

L'exigence afférente à l'apposition de la date sur la requête introductive d'instance, sous peine d'irrecevabilité, ne contrevient pas à l'article 6, §1, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en vertu duquel tout justiciable peut prétendre à un procès équitable

Pour le surplus, le SECM estime que la sanction d'irrecevabilité, prévue à l'article 4 de l'arrêté royal du 9 mai 2008, relève d'un formalisme excessif et constitue une sanction procédurale disproportionnée

Il se réfère à l'arrêt du 29 mars 2011 (*affaire RTBF c. BELGIQUE*) dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme dit qu'il y a eu violation de l'article 6, §1, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (*J T*, 2012, p 238)

Le raisonnement du SECM manque de fondement

Dans l'arrêt du 29 mars 2011, la Cour européenne des droits de l'homme rappelle que « () *l'application par les juridictions internes de formalités à respecter pour former un recours est susceptible de violer le droit d'accès à un tribunal ()* » et constate que « (. .) la règle appliquée par la Cour de cassation pour déclarer irrecevable le second moyen est une construction jurisprudentielle qui découle non pas d'une disposition légale spécifique mais de la spécificité du rôle joué par la Cour de cassation, dont le contrôle est limité au respect du droit () »

Dans le cas d'espèce, l'exigence afférente à l'apposition de la date sur la requête introductive d'instance, sous peine d'irrecevabilité, n'est nullement édictée par une juridiction mais figure dans une disposition légale, à savoir l'article 4 de l'arrêté royal du 9 mai 2008

La demande est dès lors irrecevable

4 2 Exécution provisoire

a) En droit

Les décisions de la Chambre de première instance sont exécutoires de plein droit par provision, nonobstant tout recours (art 156, §1^{er}, de la loi coordonnée le 14 juillet 1994).

b) En l'espèce

La présente décision est exécutoire par provision nonobstant tout recours

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

Dit que la demande du SECM est irrecevable

Dit que la présente décision est exécutoire par provision nonobstant tout recours

La présente décision est prise par la Chambre de première instance, composée de Monsieur Christophe BEDORET, Président, du Docteur Jacques BOLY, du Docteur Philippe MARNETH, de Monsieur Johan CORIJN et de Madame Maryvonne LOMBARD, et est prononcée lors de l'audience publique du 26 mars 2015

Anne-Marie SOMERS
Greffier

Christophe BEDORET
Président