

Numéro du rôle : 3935
Arrêt n° 185/2006 du 29 novembre 2006

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 164 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, posée par le Tribunal de première instance de Charleroi.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot et J.-P. Snappe, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 20 février 2006 en cause de l'Union nationale des mutualités libres et de l'Alliance nationale des mutualités chrétiennes contre T. De Briey et la SPRL « Amical Services », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 8 mars 2006, le Tribunal du travail de Charleroi a posé la question préjudicielle suivante :

« Dans quelle mesure l'article 164 [de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994] ne crée pas une discrimination entre les dispensateurs de soins de santé engagés dans les liens d'un contrat de travail et les autres travailleurs salariés dès lors que pour les premiers, les organismes assureurs, donc des tiers à la relation de travail, souhaitant mettre en cause leur responsabilité en raison d'une faute commise dans l'exercice de leur fonction, ne sont pas tenus de prouver l'existence d'un dol, d'une faute lourde ou d'une faute légère habituelle ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- T. De Briey, demeurant à 6032 Mont-sur-Marchienne, rue Camille Desy 8;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 4 octobre 2006 :

- ont comparu :
 - . Me R. De Baerdemaeker, avocat au barreau de Bruxelles, pour T. De Briey;
 - . Me J. Helson *loco* Me J.-M. Wolter et Me J. Vanden Eynde, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs P. Martens et M. Bossuyt ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

T. De Briey a exercé la profession d'infirmière en qualité d'employée de la SPRL « Amical Services » et a été amenée à signer des attestations de soins établies au nom de son employeur et mentionnant celui-ci comme bénéficiaire des remboursements. Lorsqu'elle apprit qu'un litige opposait la SPRL « Amical Services » à l'INAMI, elle refusa de signer les attestations. Elle fut ensuite licenciée pour faute grave. Par arrêt du 2 octobre 2000, la Cour du travail de Mons a jugé qu'aucune faute grave ne pouvait lui être reprochée.

Par ailleurs, la chambre restreinte de l'INAMI a, par une décision du 8 septembre 1999, considéré que T. De Briey avait signé et délivré des attestations de soins donnés portant en compte à l'assurance maladie-invalidité des prestations non attestables ou non effectuées entraînant un débours indu pour l'assurance. La chambre restreinte n'a toutefois prononcé aucune sanction à son égard, eu égard à sa bonne foi et à l'absence de profit dans son chef.

Enfin, le 12 février 2003, T. De Briey fut acquittée par le Tribunal correctionnel de Charleroi des préventions de faux et usage de faux au préjudice de l'INAMI, à défaut de l'élément moral requis.

Le Tribunal du travail de Charleroi est saisi d'une demande de l'Union nationale des mutualités libres et de l'Alliance nationale des mutualités chrétiennes tendant à faire condamner solidairement T. De Briey et la SPRL « Amical Services » à leur rembourser les sommes payées indument. Le Tribunal constate qu'en vertu de l'article 164 de la loi du 14 juillet 1994, le dispensateur de soins qui ne s'est pas conformé aux dispositions légales ou réglementaires est tenu au remboursement des sommes payées indument. Il considère que cette disposition met en place un système de responsabilité civile qui, si le dispensateur de soins est salarié, déroge au principe contenu à l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail. Le Tribunal estime qu'il en résulte une discrimination entre les salariés effectuant des prestations médicales ou paramédicales et les autres salariés et pose en conséquence à la Cour la question reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. T. De Briey expose que l'article 164 de la loi du 14 juillet 1994 organise un système en vertu duquel les organismes assureurs peuvent introduire une action en remboursement directement contre le dispensateur de soins, salarié ou indépendant, qui a, par un comportement fautif, occasionné un paiement indu. Elle considère que cette disposition instaure un système de responsabilité civile lié à l'existence d'une faute, et non un système de remboursement de paiement indu, qui ne peut être appliqué qu'à la personne qui a effectivement perçu le paiement, ce qui n'est pas le cas du dispensateur de soins en l'espèce. Elle précise que l'article 164 s'applique même en cas de faute légère qui ne présente pas de caractère habituel ou en cas de simple négligence.

A.1.2. T. De Briey fait valoir que, contrairement à l'article 164 précité, l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail crée une limitation de responsabilité en faveur du travailleur puisqu'il ne doit pas répondre à l'égard des tiers de sa simple négligence ou de sa faute légère, pour autant qu'elle ne présente pas un caractère habituel. Elle précise qu'une partie de la jurisprudence considère que cette disposition est d'ordre public, parce qu'elle a pour but de protéger le travailleur.

A.1.3. T. De Briey estime qu'un dispensateur de soins ayant le statut de salarié se trouve dans une situation similaire, voire identique, à celle de tout travailleur salarié, en raison notamment de l'existence d'une subordination juridique, et qu'il est exposé à des risques similaires à ceux auxquels est exposé tout travailleur. Elle considère donc que la situation dans laquelle elle se trouve est discriminatoire, et ce d'autant plus qu'à quatre reprises, différentes autorités ont considéré qu'elle n'avait pas commis de faute qui aurait permis la mise en cause de sa responsabilité sur la base de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978.

A.1.4. Citant l'arrêt n° 77/96 du 18 décembre 1996, T. De Briey conclut que la différence de traitement entre un dispensateur de soins salarié à qui s'applique l'article 164 de la loi du 14 juillet 1994 et un travailleur salarié à qui s'applique le régime de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 n'est pas justifiée.

A.2.1. Le Conseil des ministres estime que la question préjudicielle ne satisfait pas à l'article 27, § 2, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, parce que le Tribunal ne précise pas l'alinéa de l'article 164 sur lequel porte

sa question ni la norme constitutionnelle qui serait violée, de sorte que la question est trop vague et imprécise. Subsidiairement, il considère que la disposition législative en cause est l'alinéa 2 de l'article 164, et limite son mémoire à l'analyse de cette disposition, mise en perspective avec l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

A.2.2. En réponse, T. De Briey suggère que la Cour reformule éventuellement la question pour l'inscrire dans les limites précises du contentieux pour lequel elle est compétente, mais fait remarquer que le Conseil des ministres a répondu à la question préjudicielle telle qu'elle pourrait être reformulée, ce qui montre que cette reformulation n'aurait aucun effet sur son contenu.

A.3.1. Se référant aux travaux préparatoires des dispositions qui ont introduit puis modifié l'article 164 de la loi du 14 juillet 1994, le Conseil des ministres expose que la volonté du législateur était de mettre à charge de l'auteur de la faute ou de la négligence le remboursement de l'indu. Il indique par ailleurs que l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail tend à immuniser le travailleur contre toute action en responsabilité en cas de dommages causés par ce dernier à l'employeur ou à des tiers dans l'exécution de son contrat.

A.3.2. T. De Briey conteste que la disposition en cause soit un mécanisme de remboursement de l'indu; elle fait valoir qu'elle suppose une faute et qu'elle met le remboursement à charge du dispensateur de soins même sans enrichissement de celui-ci.

A.4.1.1. Le Conseil des ministres fait valoir, citant la jurisprudence, que l'application de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 aux personnes qui exercent une profession relative à l'art de guérir est clairement établie. Il considère que la disposition en cause peut dès lors être interprétée comme n'excluant pas l'application de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978, les deux systèmes coexistant et devant être appréciés simultanément par le juge du fond, sans que l'on puisse faire prévaloir l'un sur l'autre. Le Conseil des ministres en conclut que dans le cadre d'une action en répétition de l'indu, le travailleur est en droit d'opposer à l'organisme assureur la protection particulière que lui offre l'article 18 de la loi relative aux contrats de travail.

Le Conseil des ministres considère que si la disposition en cause est interprétée de cette manière, la question préjudicielle est sans objet.

Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres ajoute que rien dans le système légal instauré par la disposition en cause n'implique automatiquement que la solidarité instaurée entre le dispensateur de soins qui a commis la faute et le tiers ayant perçu les remboursements indus ne puisse être appréciée en tenant compte de leur relation contractuelle, et donc de la réunion ou non des conditions de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978. Il précise encore que l'appréciation de la faute de l'employé dans le cadre de cet article 18 pourrait être plus stricte que dans d'autres situations de responsabilité d'un employé et que le tribunal pourrait notamment tenir compte de la mission particulière de quasi service public assumée par les infirmiers.

A.4.1.2. T. De Briey estime que les deux décisions citées par le Conseil des ministres ne sont pas transposables au cas d'espèce, de sorte que la question préjudicielle garde toute sa pertinence.

A.4.2. Le Conseil des ministres ajoute que la responsabilité du dispensateur de soins peut également être recherchée sur pied de l'article 1382 du Code civil. Dans tous les cas, le demandeur devra rapporter la preuve de la commission d'une faute dans le chef du dispensateur de soins, et dans les deux cas, l'employeur pourra être condamné au remboursement des sommes indument perçues, soit en vertu de l'article 1384, alinéa 3, du Code civil, soit au titre de personne morale ou physique ayant perçu les prestations indues en application de l'article 164, alinéa 2, de la loi du 14 juillet 1994.

A.5.1. Le Conseil des ministres estime que les deux catégories de personnes concernées par la question préjudicielle ne sont pas comparables, étant donné que les dispensateurs de soins engendrent du fait de leurs prestations un droit au remboursement dans leur chef ou dans le chef de leur employeur, et qu'un tel mécanisme est étranger au régime ordinaire des autres travailleurs salariés et nécessite des aménagements particuliers visant à protéger les finances publiques de toute fraude ou erreur.

A.5.2. T. De Briey répond que les deux catégories de travailleurs comparées agissent dans un lien de subordination découlant d'un contrat de travail et que les motifs qui ont poussé le législateur à limiter la responsabilité des travailleurs en adoptant l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 existent également dans le chef du dispensateur de soins salarié qui agit pour compte d'un employeur.

A.6.1. Le Conseil des ministres considère que, pour autant qu'il existe un traitement différent de situations semblables, il faut constater que la distinction opérée est objective et raisonnablement justifiée eu égard à l'objectif du législateur. Il cite les arrêts n° 102/2000 et n° 26/2003.

A.6.2. Le Conseil des ministres expose que la Cour considère que le mécanisme mis en place par l'article 164, alinéa 2, en cause, n'est pas une stricte application de l'article 1376 du Code civil, mais doit s'analyser comme une forme de responsabilité particulière, une action directe au profit de l'organisme assureur combinant une répétition d'indu et un régime spécial de responsabilité civile. Il précise qu'il appartiendra dans tous les cas à l'organisme assureur d'établir devant le juge du fond que le dispensateur de soins a effectivement eu un comportement qui a conduit au caractère indu du remboursement et que, si le dispensateur de soins bénéficie d'une immunité particulière en matière de responsabilité en vertu de son statut de salarié, il reviendra à l'organisme assureur de démontrer que les conditions exigées par l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 sont réunies.

A.7. En conclusion, le Conseil des ministres estime que l'article 164, alinéa 2, en cause, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution lorsque le dispensateur de soins est engagé dans les liens d'un contrat de travail, dès lors que le juge peut écarter l'application de cet article à l'égard du travailleur concerné lorsque l'organisme assureur ne rapporte pas la preuve de l'existence d'un dol, d'une faute lourde ou d'une faute légère habituelle, conformément aux exigences de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

- B -

B.1.1. Il se déduit des motifs du jugement du Tribunal du travail de Charleroi que celui-ci interroge la Cour uniquement au sujet de l'alinéa 2 de l'article 164 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, qui dispose :

« En régime du tiers payant, les prestations de l'assurance soins de santé payées indûment sont remboursées par le dispensateur de soins qui ne s'est pas conformé aux dispositions légales ou réglementaires. Lorsque les prestations ont été perçues, pour son propre compte, par une personne physique ou morale, celle-ci est solidairement tenue au remboursement avec le dispensateur de soins. [...] ».

B.1.2. L'organisme assureur qui a procédé au paiement de sommes sur la base d'attestations de soins établies en violation des dispositions légales ou réglementaires applicables exerce, en vertu de cette disposition, une action directe contre le dispensateur de soins qui a, par sa faute ou par sa négligence, provoqué le paiement indu. Cette disposition

institue donc un système qui ne peut être considéré comme une simple application en la matière du mécanisme de la répétition de l'indu, la récupération des sommes se faisant à charge du prestataire de soins même s'il n'en a pas été le bénéficiaire. Ce système doit être considéré comme une combinaison de la répétition de l'indu et d'un régime spécial de responsabilité civile.

B.1.3. Le juge *a quo* considère que cette disposition déroge au régime de limitation de responsabilité des salariés découlant de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, qui dispose :

« En cas de dommages causés par le travailleur à l'employeur ou à des tiers dans l'exécution de son contrat, le travailleur ne répond que de son dol et de sa faute lourde.

Il ne répond de sa faute légère que si celle-ci présente dans son chef un caractère habituel plutôt qu'accidentel.

[...] ».

B.1.4. La Cour est interrogée sur la différence de traitement entre les salariés exerçant une profession médicale ou paramédicale à qui s'applique l'article 164, alinéa 2, de la loi du 14 juillet 1994 précitée, et tous les autres salariés qui, en vertu de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978, ne répondent que de leur dol et de leur faute lourde ainsi que de leurs fautes légères habituelles.

B.2. Les spécificités des professions médicales et paramédicales ne permettent pas de considérer que les personnes les exerçant dans les liens d'un contrat de travail et sous l'autorité d'un employeur ne seraient pas comparables aux autres salariés lorsqu'il s'agit d'apprécier la responsabilité qu'ils doivent assumer pour les fautes commises par eux dans l'exécution de leur contrat.

B.3. En mettant à charge du dispensateur de soins, qui a par sa faute ou par sa négligence occasionné un paiement indu, l'obligation de rembourser à l'organisme assureur les sommes indument payées, le législateur a répondu à la nécessité de protéger l'assurance maladie-

invalidité, plus précisément les deniers publics, contre ceux qui pourraient obérer ceux-ci par leur négligence ou par des abus, au moyen d'un système de contrôle qui ne peut être efficace sans une certaine rigidité.

L'obligation qui est ainsi mise à charge du dispensateur de soins ne s'écarte pas fondamentalement du droit commun. En effet, le droit commun entraîne lui aussi des conséquences sévères pour celui qui a reçu un paiement dont il ignorait le caractère indu ou qui a causé par sa faute légère un dommage important. L'étendue de l'obligation à charge du prestataire de soins ne diffère ni de l'étendue de l'obligation de restitution lorsqu'il y a répétition d'indu, celle-ci couvrant l'intégralité de l'indu, ni de l'étendue de l'obligation de réparation en cas de responsabilité civile, laquelle couvre, également, l'intégralité du dommage subi.

B.4. La Cour doit cependant encore examiner si l'obligation de remboursement des sommes indument payées, prévue par l'article 164, alinéa 2, en cause, n'est pas disproportionnée lorsqu'elle est appliquée à un dispensateur de soins qui exerce sa profession dans le cadre de l'exécution d'un contrat de travail et dont la faute, qui a conduit au paiement indu, pourrait être considérée par le juge comme une faute légère occasionnelle au sens de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

B.5. L'assouplissement des règles de la responsabilité civile en faveur des salariés en ce qui concerne les conséquences de leurs fautes légères inhabituelles est justifié par le souci du législateur de mettre le travailleur à l'abri de la réparation, sur ses deniers, de tout dommage causé par sa faute légère occasionnelle commise dans l'exécution de son contrat de travail, compte tenu du surcroît de risque qu'implique toute activité professionnelle, et du fait que les travailleurs exercent la leur au profit de leur employeur et sous son autorité.

B.6. La Cour n'aperçoit pas pour quel motif cet objectif ne devrait pas également être poursuivi à l'égard des personnes exerçant une profession médicale ou paramédicale dans le cadre d'un contrat de travail et qui font l'objet d'une demande de remboursement fondée sur l'article 164, alinéa 2. Ces personnes sont, comme tous les salariés, exposées au risque de

commettre des fautes légères occasionnelles dans l'exécution de leur contrat, et elles exercent leur profession au profit de leur employeur et sous son autorité. Il n'est dès lors pas justifié de les traiter différemment des autres travailleurs en leur refusant le bénéfice de la protection prévue par l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

B.7. Interprété comme excluant, dans l'hypothèse qu'il vise, l'application de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail aux dispensateurs de soins qui exercent leur profession dans le cadre d'un contrat de travail, l'article 164, alinéa 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.8.1. La Cour observe toutefois que le régime de responsabilité mis en place par cette disposition peut être combiné avec la protection accordée par l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 précitée, de sorte que, lorsque le dispensateur de soins qui ne s'est pas conformé aux dispositions légales et réglementaires a commis cette faute administrative dans l'exécution de son contrat, l'organisme assureur qui entend le faire condamner au remboursement visé à l'article 164, alinéa 2, des sommes qu'il a payées indument doit démontrer que cette faute est constitutive de dol ou de faute lourde ou qu'il s'agit d'une faute légère habituelle.

B.8.2. Dans cette interprétation, l'article 164, alinéa 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 164, alinéa 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, interprété comme excluant, dans l'hypothèse qu'il vise, l'application de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail aux dispensateurs de soins qui exercent leur profession dans le cadre d'un contrat de travail, viole les articles 10 et 11 de la Constitution;

- La même disposition, interprétée comme n'excluant pas l'application de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 29 novembre 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior