

| |
|-----------------------------------|
| Numéro du rôle : 5634 |
| Arrêt n° 76/2014 du 8 mai 2014 |

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 144 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, posée par la Chambre de recours instituée auprès du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par décision du 26 mars 2013 en cause de Herman Vercruysse contre le Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 7 mai 2013, la Chambre de recours instituée auprès du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 144 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, ne viole-t-il pas les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus séparément et conjointement avec les articles 160 et 161 de la Constitution, avec le principe de la séparation des pouvoirs et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, interprété en ce sens que la Chambre de première instance, instituée comme juridiction administrative en vertu de l'article 144, § 1er, de la loi coordonnée et saisie sur la base de l'article 144, § 2, 2°, de la loi coordonnée, après avoir constaté que la décision du fonctionnaire-dirigeant est nulle en raison de la violation de l'article 142, § 3, de la loi coordonnée (délais de forclusion), peut aussi elle-même connaître, d'office, des infractions aux dispositions de l'article 73bis de la loi coordonnée, une compétence dont la Chambre de première instance, sur la base de l'article 144, § 2, 1°, de la loi coordonnée, ne dispose en outre pas lorsque l'infraction relève de la compétence du fonctionnaire-dirigeant comme prévu à l'article 143, § 1er, de cette loi coordonnée ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Herman Vercruysse, assisté et représenté par Me G. Van Grieken et Me P. Vande Castele, avocats au barreau d'Anvers;
- l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI), assisté et représenté par Me P. Slegers, avocat au barreau de Bruxelles;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Slegers, avocat au barreau de Bruxelles.

A l'audience publique du 1er avril 2014 :

- ont comparu :
 - . Me P. Vande Castele, pour Herman Vercruysse;
 - . Me C. Van Nieuwenhuysse et Me B. Fonteyn, avocats au barreau de Bruxelles, *loco* Me P. Slegers, pour l'INAMI et le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Leysen et F. Daoût 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 constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le docteur Herman Vercruysse est prévenu d'avoir porté indûment en compte des prestations à charge de l'assurance maladie obligatoire dans la période du 11 mai 2005 au 30 mars 2006.

Le fonctionnaire dirigeant du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (ci-après : l'INAMI) a déclaré les préventions établies. Il a condamné l'intéressé au remboursement de la valeur totale des prestations indûment portées en compte et a infligé une amende administrative de 18 618,87 euros. Cette décision n'a pas été datée mais a été notifiée par lettre du 20 août 2009.

Par requête du 18 décembre 2009, Herman Vercruysse a contesté cette décision devant la Chambre de première instance du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI. Le 19 décembre 2011, la Chambre de première instance a annulé la décision du fonctionnaire dirigeant attaquée, parce qu'une formalité substantielle n'avait pas été respectée, à savoir l'indication de la date de la décision. Elle a décidé ensuite d'évoquer l'affaire et a condamné l'intéressé au remboursement de la valeur totale des prestations indûment portées en compte.

Herman Vercruysse a interjeté appel de cette décision devant la Chambre de recours du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI. Cette juridiction administrative pose la question préjudicielle précitée dans le cadre de cette procédure.

III. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité de la question préjudicielle

A.1.1. Le Conseil des ministres et l'INAMI soutiennent que la question préjudicielle est irrecevable, puisque ni la question ni la décision de renvoi ne mentionnent qui serait la victime présumée de la différence de traitement en cause et avec qui cette catégorie de personnes doit être comparée. L'on n'apercevrait pas non plus clairement en quoi un droit fondamental serait violé. Le caractère imprécis de la question préjudicielle compromettrait le caractère contradictoire de la procédure devant la Cour.

A.1.2.1. Herman Vercruysse répond que le Conseil des ministres et l'INAMI mettent eux-mêmes en péril le caractère contradictoire de la procédure, en n'abordant le fond de la question préjudicielle, dans leur mémoire, que de manière sommaire et à titre subsidiaire.

A.1.2.2. Il ne voit pas non plus pourquoi la question préjudicielle serait irrecevable. En effet, son mémoire montre qu'aucun problème ne se posait pour déterminer la portée de la question préjudicielle. Le fait que le Conseil des ministres et l'INAMI donnent une réponse sur le fond à titre subsidiaire le montre également, selon lui.

A.2.1. Le Conseil des ministres et l'INAMI soutiennent également dans leurs mémoires en réponse que la question préjudicielle n'est pas utile pour la solution du litige *a quo*, puisqu'elle est fondée sur diverses incohérences par rapport aux pièces de procédures.

A.2.2. Ces parties observent à cet égard que la Chambre de première instance n'a pas constaté de violation de l'article 142, § 3, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Du reste, cette disposition ne pouvait pas être appliquée, puisque l'article 38 de la loi du 19 décembre 2008 portant des dispositions diverses en matière de santé a interprété cet article en ce sens que les délais que celui-ci mentionne ne sont applicables qu'aux infractions commises à partir du 15 mai 2007. Or, en l'espèce, les faits sont antérieurs à cette date.

A.2.3. Toujours selon ces parties, la Chambre de première instance n'a pas connu d'office des infractions aux dispositions de l'article 73bis de la loi coordonnée du 14 juillet 1994. En vertu du régime transitoire prévu à l'article 112 de la loi du 13 décembre 2006 portant dispositions diverses en matière de santé, les infractions en la matière sont réprimées sur la base des anciens articles 139 et 141, § 5, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994.

A.2.4. Elles concluent que l'hypothèse énoncée dans la question préjudicielle ne correspond pas aux faits qui ont été soumis au contrôle de la juridiction *a quo*.

Quant à la formulation de la question préjudicielle

A.3.1. Herman Vercruysse demande d'associer les articles 144 à 146 de la Constitution à l'examen de la question préjudicielle, puisque ces dispositions sont indissociablement liées aux articles 160 et 161 de la Constitution, mentionnés dans la question préjudicielle.

A.3.2. Toujours selon cette partie, il faut remplacer, dans la question préjudicielle, la référence à l'article 144, § 3, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 par une référence à l'article 142, §§ 2 et 3, de cette même loi. En effet, la juridiction *a quo* constate, dans la décision de renvoi, que la décision du fonctionnaire dirigeant était nulle en ce qu'une formalité substantielle n'avait pas été observée, à savoir l'indication de la date de la décision. Cette exigence est prescrite à peine de forclusion par l'article 142, § 2, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994.

Quant au fond

A.4.1. Selon Herman Vercruysse, le législateur est libre, en principe, de confier à des juridictions administratives les contestations relatives aux remboursements et aux amendes administratives imposés par l'administration, dans la mesure où ces contestations ne portent pas sur des droits civils au sens de l'article 144 de la Constitution. Le droit à un contrôle juridictionnel de l'amende ou du remboursement imposés par l'administration doit toutefois offrir les garanties prévues à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce compris la séparation des pouvoirs, l'indépendance et l'impartialité des juridictions, l'égalité des armes et le droit à un procès équitable, et être compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. En outre, il doit être question d'une loi formelle.

Le droit à un contrôle juridictionnel de pleine juridiction implique que le juge peut vérifier si la décision attaquée est justifiée en droit et en fait : ce qui relève du pouvoir d'appréciation de l'administration doit tomber sous le contrôle du juge. Le juge ne peut toutefois pas se placer sur le plan de l'opportunité et doit tenir compte de la compétence liée ou non de l'administration en ce qui concerne la sanction et les autres mesures. Lorsque le juge constate que la décision de l'administration est nulle en raison de la violation de dispositions prescrites à peine de forclusion et que l'administration ne pouvait donc pas infliger de sanctions ou de mesures, il excède les limites de sa compétence, même de pleine juridiction, s'il impose une sanction ou une mesure par le biais d'une évocation.

Enfin, les exigences en matière d'indépendance et d'impartialité interdisent que la fonction juridictionnelle aille de pair avec celle de partie poursuivante. Par conséquent, après avoir constaté l'absence d'une formalité substantielle, le juge ne peut pallier lui-même les conséquences de la nullité de l'acte administratif.

A.4.2. Il s'ensuit, selon cette partie, que même si la Chambre de première instance dispose d'une compétence de pleine juridiction, elle ne peut pas réparer la nullité de la décision du fonctionnaire dirigeant lorsqu'elle a constaté la forclusion, la prescription ou la nullité. Les dispositions conventionnelles et constitutionnelles et les principes généraux du droit précités sont dès lors violés lorsque la disposition en cause est interprétée en ce sens que la Chambre de première instance, après avoir constaté que la décision du fonctionnaire dirigeant était nulle en raison de la violation de l'article 142, §§ 2 et 3, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, peut connaître d'office des infractions aux dispositions de l'article 73bis de cette même loi. Cette violation n'est pas justifiable et constitue par conséquent également une discrimination.

A.5.1. Herman Vercruysse observe ensuite que le droit d'accès à un juge, qui constitue un aspect du droit à un procès équitable, est violé lorsque le juge est dispensé de l'obligation de constater la prescription de la

demande, bien que cette prescription soit intervenue en raison de la méconnaissance d'un délai instauré à peine de forclusion, qui était définitivement écoulé avant que le juge puisse être valablement saisi.

A.5.2. L'article 142, §§ 2 et 3, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, tel que rétabli par l'article 99 de la loi précitée du 13 décembre 2006, prévoit en l'occurrence que les infractions visées à l'article 73*bis* de la loi en question doivent être constatées, à peine de forclusion, dans les deux ans et que les contestations doivent être tranchées par le fonctionnaire dirigeant dans les deux ans suivant la date du procès-verbal. Ces délais de forclusion sont tous deux impératifs. Bien que la Chambre de première instance ait constaté en l'espèce que les conditions de l'article 142, §§ 2 et 3, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 n'étaient pas remplies, elle a néanmoins procédé à la levée de la forclusion. L'article 144 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 conférerait ainsi à cette chambre une compétence de pleine juridiction à ce point étendue qu'il abrogerait implicitement l'article 142, §§ 2 et 3, de ladite loi. Dans cette interprétation large, l'article 144 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 dispenserait, tout au moins *de facto*, le fonctionnaire dirigeant du respect des prescriptions et délais imposés à peine de forclusion par l'article 142, §§ 2 et 3 de ladite loi. La Chambre de première instance peut ainsi encore déclarer fondée une demande prescrite ou dont le créancier est forclos. Le droit d'accès à un juge est ainsi méconnu.

A.5.3. Herman Vercruysse observe ensuite que, en droit pénal et en droit disciplinaire, une prescription acquise reste acquise. Selon lui, la situation d'un dispensateur de soins qui est poursuivi sur la base de l'article 73*bis* de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 est comparable à celle d'une personne qui fait l'objet d'une procédure pénale ou disciplinaire. Par suite de la disposition en cause, la Chambre de première instance et la Chambre de recours pourraient toutefois passer outre à la prescription. La différence de traitement qui en découle n'est pas compatible, selon lui, avec le principe d'égalité et de non-discrimination ni avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.5.4. La partie requérante devant la juridiction *a quo* conteste ensuite que l'article 2 de la loi du 29 mars 2012 portant des dispositions diverses (II), qui remplace dans l'article 144, § 2, premier alinéa, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, le mot « connaissent » par les mots « ont une compétence de pleine juridiction pour connaître », puisse être considéré comme une disposition législative interprétative. L'interprétation particulière que la juridiction *a quo* donne à l'article 144 précité, à savoir que la Chambre de première instance pourrait lever la forclusion de la demande en évoquant l'affaire, résulterait du fait que la juridiction *a quo* confère un effet rétroactif à l'article 2 de la loi du 29 mars 2012. Cet effet rétroactif influencerait en outre l'issue d'une procédure judiciaire, de sorte qu'il ne peut pour être justifié que par des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général. Ces circonstances ou motifs font toutefois défaut. Il s'agit, par conséquent, d'une violation injustifiée du principe de la non-rétroactivité de la loi, du principe de la sécurité juridique et du principe de légalité.

A.6. Le Conseil des ministres et l'INAMI soutiennent que la question préjudicielle ne peut concerner que les compétences de la Chambre de première instance, telles qu'elles sont fixées à l'article 144, § 2, 2°, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, dans le cadre d'un recours contre des décisions du fonctionnaire dirigeant. La Cour serait appelée à se prononcer sur la différence de traitement qui existerait entre, d'une part, les personnes qui voient leur litige soumis à une juridiction administrative dotée d'une compétence de juridiction limitée à la cassation et, d'autre part, les personnes qui voient leur litige soumis à une juridiction administrative dotée d'une compétence de pleine juridiction.

A.7.1.1. En ce qui concerne la violation alléguée des articles 10, 11 et 16, de la Constitution, le Conseil des ministres et l'INAMI observent que la compétence de pleine juridiction de la Chambre de première instance est inhérente à la procédure de recours prévue par la loi coordonnée du 14 juillet 1994. Le Conseil d'Etat l'aurait confirmé dans l'arrêt n° 176.303 du 29 octobre 2007. Il ressortirait également des travaux préparatoires de la loi du 13 décembre 2006 que le législateur entend respecter les droits de la défense des dispensateurs de soins en instituant des juridictions administratives dotées d'une compétence de pleine juridiction.

A.7.1.2. Ces parties observent que la Cour a jugé à plusieurs reprises que le fait que des juridictions administratives connaissent de litiges portant sur des droits politiques ne constituait pas une violation du principe d'égalité et de non-discrimination. L'on n'aperçoit donc pas, selon elles, en quoi la disposition en cause ne serait pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. La nature de la contestation, à savoir la décision d'un organe administratif qui peut condamner le dispensateur de soins au remboursement de sommes indûment portées en compte et à une amende, justifie que le litige relève de la compétence d'une juridiction administrative dotée d'une compétence de pleine juridiction.

A.7.1.3. Toujours selon ces parties, la disposition en cause ne concerne pas le droit de propriété. En effet, il s'agit de contestations entre les dispensateurs de soins et le Service d'évaluation et de contrôle médicaux. Cette disposition n'implique pas non plus une expropriation. Par conséquent, l'article 16 de la Constitution ne saurait être violé.

A.7.1.4. Le Conseil des ministres et l'INAMI soulignent que la réclamation des prestations indûment portées en compte, qui constitue le seul objet du litige porté devant la juridiction *a quo*, ne concerne pas des sommes qui appartiennent au patrimoine du dispensateur de soins mais bien le remboursement de paiements indus. Même si elles ont été payées au dispensateur de soins, les prestations indûment portées en compte ne font pas partie de sa propriété : les conditions de l'intervention n'étant pas remplies, le dispensateur de soins concerné ne pouvait pas prétendre au paiement de ces sommes. Ces parties renvoient à l'arrêt n° 8/99 du 28 janvier 1999, dans lequel la Cour a jugé que le droit d'une personne au respect de ses biens ne saurait avoir trait à des biens qui ne sont et n'ont en aucune façon été sa propriété. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme va également dans ce sens.

A.7.1.5. Quand bien même il serait question d'une ingérence dans le droit de propriété, celle-ci serait raisonnablement justifiée, selon le Conseil des ministres et l'INAMI; un médecin qui porte indûment des prestations en compte n'a pas, en effet, droit à ces indemnités.

A.7.2.1. Herman Verduyts répond que le remboursement d'un paiement indu ou non concerne le droit de propriété. Selon lui, il n'y a aucune raison de limiter le champ d'application du droit de propriété aux expropriations. Il conteste également qu'il n'aurait jamais dû recevoir les sommes en question.

A.7.2.2. Selon cette partie, il est inexact de prétendre que la loi coordonnée du 14 juillet 1994 ne prévoit nulle part qu'une chambre de recours, après avoir constaté que la décision de première instance était nulle, ne pourrait pas elle-même examiner l'affaire au fond. Cela constituerait une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

A.8.1.1. En ce qui concerne la violation alléguée des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés avec ses articles 144, 145, 160 et 161, avec les principes de la séparation des pouvoirs et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil des ministres et l'INAMI observent que, selon la disposition en cause, les chambres de première instance constituent des juridictions administratives au sens de l'article 161 de la Constitution. Selon la jurisprudence de la Cour, ces juridictions administratives répondent aux exigences des articles 144, 145, 160 et 161 de la Constitution et du principe de la séparation des pouvoirs. Le fait que des contestations relatives à des droits politiques soient confiées à une juridiction administrative (la Chambre de première instance) plutôt qu'à une juridiction de l'ordre judiciaire ne constitue pas une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, combiné ou non avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles mentionnées dans la question préjudicielle.

A.8.1.2. Ces parties soutiennent encore que les procédures devant la Chambre de première instance et devant la Chambre de recours sont réglées par la loi coordonnée du 14 juillet 1994. Cette loi ne prévoit nulle part qu'une chambre, en degré d'appel, après avoir constaté que la décision de première instance était nulle, ne pourrait pas examiner elle-même l'affaire quant au fond. Le principe de la séparation des pouvoirs serait au contraire violé si la Chambre de première instance renvoyait, sans que la loi le prévoit, l'affaire au fonctionnaire dirigeant.

A.8.1.3. En outre, le législateur a également veillé, selon ces parties, à ce que ces juridictions respectent les droits de la défense lors de l'exercice de leurs compétences. Ainsi, l'indépendance et l'impartialité de ces juridictions sont garanties, leurs décisions doivent être motivées et les droits de la défense sont sauvegardés. La disposition en cause contient dès lors toutes les garanties que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme requiert.

A.8.1.4. Selon le Conseil des ministres et l'INAMI, dans la mesure où la décision de la Chambre de recours concerne le remboursement de prestations indûment portées en compte, il s'agit d'une compétence entièrement liée : si une prestation a été indûment portée en compte, elle doit être remboursée. En ce qui concerne les sanctions administratives éventuelles, ces parties considèrent que la compétence de pleine juridiction offre une protection complémentaire à l'intéressé puisque les faits sont appréciés par quelqu'un qui ne s'est pas encore prononcé à leur égard.

A.8.2.1. Herman Verduyck répond que la Chambre de recours peut infliger une sanction pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.8.2.2. Il souligne que les juridictions doivent s'en tenir à leur fonction. Elles peuvent contrôler l'administration, mais elles ne peuvent pas se substituer à l'administration en faisant ce que celle-ci ne peut (plus) faire elle-même. Selon lui, il n'est pas non plus question d'une protection juridique complémentaire. Celle-ci n'existerait que si un juge indépendant et impartial qui constate la nullité absolue de la décision du fonctionnaire dirigeant acquittait la partie poursuivie.

- B -

Quant à la disposition en cause

B.1.1. L'article 144 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, tel que rétabli par l'article 2 de la loi du 21 décembre 2006 portant création de Chambres de première instance et de Chambres de recours auprès du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI, dans la version applicable à l'affaire portée devant le juge *a quo*, disposait :

« § 1er. Auprès du Service d'évaluation et de contrôle médicaux, sont installées des Chambres de première instance et des Chambres de recours, juridictions administratives visées à l'article 161 de la Constitution.

§ 2. Les Chambres de première instance connaissent :

1° des infractions aux dispositions de l'article 73*bis*, sous réserve des infractions qui relèvent de la compétence du Fonctionnaire-dirigeant comme mentionné à l'article 143;

2° des recours contre les décisions du Fonctionnaire-dirigeant ou du fonctionnaire désigné par lui, prises sur la base de l'article 143, § 3;

3° des recours par le Fonctionnaire-dirigeant contre les décisions du Comité, classant sans suite ou avec un avertissement, les affaires mentionnées à l'article 146*bis*.

§ 3. Les Chambres de recours ont une compétence de pleine juridiction pour :

1° les recours contre les décisions des Chambres de première instance;

2° les recours contre les décisions du Comité visées à l'article 155, § 2 ».

B.1.2. L'article 143 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, dans la version rétablie par l'article 100 de la loi du 13 décembre 2006 portant dispositions diverses en matière de santé et modifiée par l'article 257 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I) et

par l'article 39 de la loi du 19 décembre 2008 portant des dispositions diverses en matière de santé, et tel qu'il s'applique à l'affaire portée devant le juge *a quo*, prévoyait :

« § 1er. Le fonctionnaire-dirigeant du Service d'évaluation et de contrôle médicaux, ou le fonctionnaire désigné par lui, connaît des contestations relatives :

1° aux infractions visées à l'article 73bis, 1°, 2° et 3° de la loi :

a) si dans les cinq ans qui précèdent le constat de l'infraction, le dispensateur de soins n'a fait l'objet d'aucune mesure infligée par les Chambres restreintes ou leurs Commissions d'appel, par la Commission de contrôle ou sa Commission d'appel, par le Comité ou par les Chambres de recours prévues à l'article 155, par le fonctionnaire-dirigeant et la Chambre de première instance et celle de recours prévues à l'article 144;

b) en cas d'absence d'indices de manœuvres frauduleuses;

c) si la valeur des prestations litigieuses est inférieure à 25.000 euros.

Ces conditions sont cumulatives;

2° aux infractions visées à l'article 73bis, 7° et 8°.

La répartition des affaires entre le fonctionnaire-dirigeant de ce Service et les Chambres de première instance, visées à l'article 144, fera l'objet d'une première évaluation trois ans après l'entrée en vigueur de la présente disposition.

§ 2. Le fonctionnaire-dirigeant ou le fonctionnaire désigné par lui communique par lettre recommandée à la poste au contrevenant les infractions qui ont été constatées à sa charge. La même communication est faite, s'il échet, à la personne physique ou morale visée à l'article 164, alinéa 2.

Les communications précitées se font par lettre recommandée à la poste qui seront censées reçues le deuxième jour ouvrable après la date d'envoi.

Il invite le contrevenant ou, s'il échet, la personne physique ou morale visée à l'article 164, alinéa 2, à lui communiquer, par lettre recommandée à la poste, ses moyens de défense dans un délai de deux mois.

§ 3. En cas d'infraction aux dispositions de l'article 73bis, 1°, 2°, 3°, 7° et 8°, le fonctionnaire-dirigeant ou le fonctionnaire désigné par lui, prononce dans les trois mois suivant la réception des moyens de défense ou, à défaut, dans les trois mois de l'expiration du délai prévu à l'article 143, § 2, alinéa 2, les mesures énoncées à l'article 142.

[...] ».

B.1.3. L'article 73bis de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, auquel l'article 143 précité de la même loi fait référence, détermine les infractions relatives à la réalité et à la conformité des prestations médicales.

L'article 142, § 1er, de la même loi fixe les mesures qui sont imposées, « sans préjudice d'éventuelles sanctions pénales et/ou disciplinaires », aux dispensateurs de soins et assimilés qui ne se conforment pas aux dispositions de l'article 73bis précité. L'article 142, §§ 2 et 3, de la même loi, rétabli par l'article 99 de la loi précitée du 13 décembre 2006, dans la version applicable à l'affaire portée devant le juge *a quo*, disposait à cet égard :

« § 2. Les éléments matériels constitutifs de l'infraction visée à l'article 73bis sont constatés par un procès-verbal dressé par les fonctionnaires assermentés visés à l'article 146.

Ces procès-verbaux doivent être établis, à peine de forclusion, dans les deux ans à compter de la date à laquelle les documents relatifs aux faits litigieux sont reçus par les organismes assureurs.

§ 3. A peine de forclusion :

1° les contestations mentionnées à l'article 73bis, 8°, doivent être tranchées par le fonctionnaire-dirigeant ou le fonctionnaire désigné par lui, dans les deux ans suivant la décision définitive mentionnée à l'article 142, § 1er, 4° et 5 à 6°;

2° les contestations mentionnées à l'article 73bis, 2° et 7°, qui relèvent de sa compétence doivent être tranchées par le fonctionnaire-dirigeant ou le fonctionnaire désigné par lui, dans les deux ans suivant la date du procès-verbal;

3° les contestations mentionnées à l'article 73bis qui sont de la compétence des Chambres de première instance conformément à l'article 144, § 2, 2°, doivent être introduites auprès de ces Chambres dans les trois ans suivant la date du procès-verbal.

Les délais susvisés sont suspendus pendant le cours de toute procédure civile, pénale ou disciplinaire dans laquelle le dispensateur est partie lorsque l'issue de cette procédure peut être déterminante pour l'examen de l'affaire par le fonctionnaire-dirigeant ou la Chambre de première instance.

Le jugement des contestations avec les dispensateurs de soins visées à l'article 73bis est de la compétence exclusive des organes visés aux articles 143 et 144 ».

Quant à la recevabilité

B.2.1. Le Conseil des ministres et l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (ci-après : l'INAMI) contestent la recevabilité de la question préjudicielle parce que ni la question ni la décision de renvoi ne mentionneraient quelles catégories de personnes doivent être comparées.

B.2.2. Lorsqu'il est demandé à la Cour si une disposition ayant force de loi est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec une disposition constitutionnelle ou conventionnelle garantissant un droit fondamental, la catégorie de personnes dont ce droit fondamental serait violé doit être comparée à la catégorie de personnes auxquelles ce droit fondamental est garanti.

Il est demandé en l'espèce à la Cour si la disposition en cause est compatible avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés avec ses articles 160 et 161, avec le principe de la séparation des pouvoirs et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. La catégorie des personnes dont ces droits fondamentaux seraient violés doit par conséquent être comparée à la catégorie des personnes auxquelles ces droits fondamentaux sont garantis.

B.2.3. L'exception est rejetée.

B.3.1. Toujours selon le Conseil des ministres et l'INAMI, la question préjudicielle ne serait pas utile pour la solution du litige *a quo*, puisque ni l'article 73bis, ni l'article 142, § 3, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 ne s'appliqueraient à ce litige.

B.3.2. C'est en règle à la juridiction qui interroge la Cour qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige qu'elle doit trancher.

C'est uniquement lorsque ce n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

B.3.3. Il ressort de la question préjudicielle et de la décision de renvoi que la juridiction *a quo* interroge la Cour en substance sur la compétence dont disposerait la Chambre de première instance du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI pour évoquer l'affaire et examiner quant au fond les infractions reprochées au prestataire de soins, après avoir constaté que la décision du fonctionnaire dirigeant de ce service était nulle en raison de l'inobservation d'un délai prescrit à peine de forclusion.

Dès lors que cette décision de la Chambre de première instance est contestée devant la juridiction *a quo*, la réponse à la question posée à la Cour est utile pour la solution du litige *a quo*.

B.3.4. L'exception est rejetée.

Quant à la demande de reformulation de la question préjudicielle

B.4.1. La partie requérante devant la juridiction *a quo* demande que les articles 144 à 146 de la Constitution soient associés à l'examen de la question préjudicielle, puisque ces dispositions seraient indissociablement liées aux articles 160 et 161 de la Constitution mentionnés dans la question préjudicielle.

B.4.2. La juridiction *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés ou non avec, entre autres, ses articles 160 et 161.

B.4.3. Les parties ne peuvent modifier ou faire modifier la portée de la question préjudicielle posée par la juridiction *a quo*.

La loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle ne permet pas davantage à une partie de préciser quelles sont les dispositions constitutionnelles au sujet desquelles le juge *a quo* aurait dû poser une question. En effet, il n'appartient pas à une partie devant la juridiction *a quo* de déterminer l'objet et l'étendue de la question préjudicielle. C'est au juge *a quo* qu'il appartient de décider quelles questions préjudicielles doivent être posées à la Cour et de déterminer ainsi l'étendue de la saisine.

B.4.4. Ce qui précède n'empêche toutefois pas la Cour, dans son examen de la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec ses articles 160 et 161, de tenir compte des articles 144 à 146 de la Constitution, dans la mesure où ces dispositions constitutionnelles concernent la compétence des juridictions administratives.

B.5.1. La partie requérante devant la juridiction *a quo* demande également de remplacer, dans la question préjudicielle, la référence à l'article 142, § 3, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 par une référence à l'article 142, §§ 2 et 3, de cette même loi.

B.5.2. Il n'appartient pas aux parties de reformuler la question préjudicielle. Il appartient en effet au juge *a quo*, comme il est dit en B.4.3, de décider quelles questions préjudicielles doivent être posées à la Cour.

Quant au fond

B.6.1. La juridiction *a quo* demande si la disposition en cause est compatible avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés ou non avec ses articles 160 et 161, avec le principe de la séparation des pouvoirs et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans l'interprétation selon laquelle la Chambre de première instance du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI qui constate la nullité de la décision du fonctionnaire dirigeant pour méconnaissance du délai prescrit à peine de forclusion par l'article 142, § 3, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, dans le cadre d'un recours contre cette décision introduit sur la base de l'article 144, § 2, 2°, de la loi précitée, peut évoquer l'affaire et juger sur le fond les infractions reprochées au dispensateur de soins.

B.6.2. Il ressort de la décision de renvoi et des pièces du dossier dans l'affaire *a quo* que la Chambre de première instance a considéré que la décision du fonctionnaire dirigeant était nulle parce qu'elle n'était pas datée et que le recours à des éléments extrinsèques ne permettait pas de réparer la nullité en question, de sorte qu'il n'était plus possible d'établir

que la décision avait été prise dans le délai prescrit à peine de forclusion. La Cour limite son examen à cette hypothèse.

B.7.1. La création de chambres de première instance et de chambres de recours auprès du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI par la loi précitée du 21 décembre 2006 s'inscrit dans le prolongement d'une évaluation de la procédure suivie devant le Comité du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI, instaurée par la loi-programme (II) du 24 décembre 2002. Il ressort des travaux préparatoires qu'un certain nombre de défauts étaient reprochés à cette procédure :

« Les représentants des différents groupes professionnels qui siègent au sein du Comité constatent que la procédure actuelle d'examen des dossiers ne garantit qu'objectivement le respect des droits de la défense des dispensateurs. Ils ont en effet le droit de présenter, comme dit plus haut, des justifications écrites en réponse aux griefs formulés à leur charge par le Service. Ils ont ensuite, s'ils le souhaitent, la possibilité d'être entendus par deux membres du Comité, «auditeurs», afin de compléter oralement leur argumentation.

Cette audition se déroule en l'absence de fonctionnaires inspecteurs du Service et lors des débats devant le Comité, le Service ne participe pas à la décision.

Cependant, pour les représentants des dispensateurs, ces garanties objectives ne suffisent pas. Encore faut-il que subjectivement, le dispensateur ait le sentiment que son affaire est traitée en toute indépendance et impartialité.

Or, même si objectivement, les membres du Comité sont totalement indépendants des enquêteurs du Service, l'impression peut exister qu'ils font pourtant cause commune.

Les représentants des différents groupes professionnels souhaitent donc pour cette raison qu'une distinction très nette soit faite entre la phase d'enquête et la phase de jugement et que les personnes impliquées dans l'une et l'autre de ces phases soient totalement indépendantes les unes des autres.

[...]

La seconde critique faite à la procédure actuelle est que le dispensateur n'a pas le droit de comparaître devant le Comité pour se faire entendre. L'information du Comité n'est possible que de manière indirecte, par le biais de ses auditeurs » (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-2594/001, pp. 43-44).

B.7.2. Afin de tenir compte de ces griefs, la Chambre de première instance et la Chambre de recours ont été instituées en tant que juridictions administratives et une procédure visant à garantir les droits de la défense a été prévue. Les travaux préparatoires exposent à cet égard :

« Le projet institue dès lors deux juridictions administratives : la Chambre de première instance est composée d'un magistrat président et de 4 membres, 2 représentant les organismes assureurs, les 2 autres la profession du comparant. Tous ont voix délibérative. (Article 14 du projet)

En degré d'appel, la Chambre de recours se compose également d'un magistrat président et de quatre membres, deux représentant les organismes assureurs, les deux autres la profession du dispensateur. Ces 4 membres ont voix consultative. (art. 14 du projet)

[...]

Le mandat des magistrats et membres susvisés est incompatible avec tout autre mandat exercé au sein du Service d'évaluation et de contrôle médicaux. L'indépendance et l'impartialité de ces juridictions sont donc parfaitement garanties. (art. 95)

S'agissant des droits de la défense, le système proposé permet dorénavant au dispensateur de comparaître en audience publique, assisté ou représenté par le conseil de son choix. (art. 95)

Les décisions de ces juridictions sont évidemment motivées (art. 102). Elles sont prononcées en audience publique. En outre, ces juridictions peuvent évidemment consulter des experts à propos de difficultés d'interprétation de certains règlements. Les droits de la défense sont dès lors respectés objectivement et subjectivement » (*ibid.*, pp. 44-45).

B.8.1. Sur la base de l'article 142 de la loi du 14 juillet 1994, en cas de prestations indûment portées en compte, les dispensateurs de soins peuvent être tenus au remboursement de la valeur de ces prestations et/ou au paiement d'une amende administrative, sans préjudice d'éventuelles sanctions pénales et/ou disciplinaires.

B.8.2. Les articles 143, § 1er, et 144, § 2, 1°, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 prévoient, en ce qui concerne les infractions imputables aux dispensateurs de soins, une répartition de compétence entre le fonctionnaire dirigeant du Service d'évaluation et de contrôle médicaux et la Chambre de première instance, en fonction de la nature de l'infraction reprochée au dispensateur de soins.

B.8.3. Sur la base de l'article 144, § 2, 1° et 2°, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, la Chambre de première instance dispose d'une double compétence : elle connaît, d'une part, des infractions qui ne relèvent pas de la compétence du fonctionnaire dirigeant conformément à

l'article 143, § 1er, de la même loi et, d'autre part, des recours contre les décisions du fonctionnaire dirigeant. Seule cette dernière compétence est en cause dans la présente affaire.

B.8.4. Un recours est ouvert devant la Chambre de recours contre les décisions de la Chambre de première instance, tant contre celles prises sur la base de l'article 144, § 2, 1°, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 que contre celles prises sur la base de l'article 144, § 1er, 2°, de cette même loi.

B.9. En cas de prestations portées indûment en compte, les dispensateurs de soins peuvent être tenus au remboursement de la valeur de ces prestations et/ou au paiement d'une amende administrative. Les amendes administratives que le fonctionnaire dirigeant peut infliger sont de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et relèvent par conséquent du champ d'application de cette disposition. Il s'ensuit que le droit d'accès à un juge doté d'une compétence de pleine juridiction doit être garanti aux dispensateurs de soins auxquels le fonctionnaire dirigeant inflige une telle amende.

B.10.1. La genèse de la législation créant les juridictions administratives mentionnées en B.7 montre que le législateur a voulu qu'elles disposent d'une compétence de pleine juridiction dans l'appréciation des contestations qui leur sont soumises. Ce principe a été confirmé par l'article 2 de la loi du 29 mars 2012 portant des dispositions diverses (II), lequel a modifié la disposition en cause de la manière suivante :

« A l'article 144 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, rétabli par la loi du 21 décembre 2006, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans le § 2, alinéa 1er, le mot ' connaissent ' est remplacé par les mots ' ont une compétence de pleine juridiction pour connaître ' :

2° il est inséré un paragraphe 4, rédigé comme suit :

' § 4. Le titre IV du livre II de la quatrième partie du Code judiciaire ne s'applique pas aux Chambres de première instance et aux Chambres de recours. ' ».

B.10.2. L'exposé des motifs du projet de loi qui a donné lieu à cette disposition précise ce qui suit :

« 1° Il s'agit de préciser dans le texte que les chambres de première instance ont, à l'instar des chambres de recours, une compétence de pleine juridiction aussi bien pour les recours contre les décisions prises par le Fonctionnaire-dirigeant que pour les affaires dont elles sont directement saisies » *Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-2098/001, p. 61).

Il ressort par conséquent des travaux préparatoires que cette modification législative, en ce qui concerne la Chambre de première instance, visait seulement à clarifier la situation existante.

B.10.3. La portée du contrôle de pleine juridiction n'est pas spécifiée plus en détail par le législateur, mais il ressort de la décision de renvoi que la Chambre de première instance et la Chambre de recours interprètent la compétence qui leur est conférée par l'article 144 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 en ce sens qu'elles ne disposent pas seulement d'une compétence d'annulation mais peuvent également, le cas échéant, prendre une nouvelle décision.

B.11.1. La juridiction *a quo* n'interroge toutefois pas la Cour sur cette compétence de réformation en tant que telle mais demande si l'article 144 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 est inconstitutionnel lorsqu'il est interprété en ce sens que la Chambre de première instance peut prendre une nouvelle décision sur la base de sa compétence de pleine juridiction après avoir constaté que la décision du fonctionnaire dirigeant était entachée de nullité en raison de l'inobservation d'une formalité essentielle, à savoir l'indication de la date de la décision, et que cette nullité n'était plus susceptible d'être redressée par des éléments extrinsèques. Ainsi, il ne pouvait plus être prouvé que le fonctionnaire dirigeant avait respecté le délai prescrit à peine de forclusion par l'article 142, § 3.

B.11.2. La juridiction *a quo* indique à cet égard :

« En effet, la décision attaquée précise à juste titre que la date de la décision prise par le fonctionnaire dirigeant est d'une importance essentielle, puisqu'elle est nécessaire pour examiner les effets juridiques de certains faits (prescriptions, constatations, etc.) ».

B.12. Le contrôle de pleine juridiction implique que la Chambre de première instance peut vérifier si la décision du fonctionnaire dirigeant est justifiée en droit et en fait et si les dispositions légales et les principes généraux qu'il doit observer, parmi lesquels le principe de proportionnalité, sont respectés.

B.13. La compétence du juge est toutefois également limitée par la compétence de l'administration (Cass., 16 février 2007, Pas., n^{os} 99, 100 et 102). Le juge ne saurait prendre une nouvelle décision se substituant à celle de l'administration lorsque cette dernière décision est entachée de nullité pour méconnaissance de délais prescrits à peine de forclusion. En effet, en dépassant ces délais, l'administration perd définitivement la possibilité de réprimer une infraction déterminée et la décision tardive est nulle. Si, en pareil cas, le juge, après avoir constaté la nullité pour tardiveté, décide néanmoins d'évoquer l'affaire et prend une nouvelle décision sur le fond, il en résulte qu'est mise à néant, par l'utilisation d'une voie de recours, l'application de la sanction découlant du dépassement, par l'administration, d'un délai prescrit à peine de forclusion, ce qui porte atteinte à l'essence des délais de forclusion imposés dans l'intérêt du justiciable. Une telle décision excède les limites du contrôle de pleine juridiction, de sorte que le juge doit se borner dans ce cas à une annulation.

B.14. Il résulte de ce qui précède que l'article 144 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec ses articles 160 et 161, avec le principe de la séparation des pouvoirs et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, s'il est interprété en ce sens que la Chambre de première instance peut prendre une nouvelle décision, après avoir constaté que la décision du fonctionnaire dirigeant était nulle en raison de l'inobservation des délais prescrits à peine de forclusion.

B.15. Le contrôle au regard de l'article 16 de la Constitution qui est également mentionné dans la question préjudicielle n'est pas en cause en l'espèce. Dans la mesure où la disposition en cause règle la compétence de la Chambre de première instance, elle est étrangère à la protection du droit de propriété assurée par la disposition constitutionnelle précitée.

B.16. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 144 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, combinés ou non avec ses articles 160 et 161, avec le principe de la séparation des pouvoirs et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, s'il est interprété en ce sens que la Chambre de première instance peut prendre une nouvelle décision sur le fond, après avoir constaté que la décision du fonctionnaire dirigeant était nulle en raison de l'inobservation des délais prescrits à peine de forclusion.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 8 mai 2014.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen