

# Chronique de jurisprudence du Conseil d'État (2018-2021)

Dans cette chronique, nous vous présentons un aperçu de la jurisprudence du Conseil d'État, chambre francophone (6<sup>e</sup> ch.) et chambre néerlandophone (7<sup>e</sup> ch.), relative aux litiges opposant les dispensateurs de soins au Service d'évaluation et de contrôle médicaux.

Les précédentes chroniques de jurisprudence ont été publiées au Bulletin d'information de l'INAMI<sup>1</sup>.

Par Inge MEYERS et Paul-André BRIFFEUIL  
Service d'évaluation et de contrôle médicaux  
Direction juridique

C.E. (7<sup>e</sup> ch.), 29 janvier 2018, n° 240.601, V.<sup>2</sup>

## Principe d'égalité - Pouvoir d'appréciation du Conseil d'État / juge de cassation - Le remboursement n'est pas une sanction - Obligation de motivation / article 149 de la Constitution - Indépendance et impartialité

Le principe d'égalité s'applique au pouvoir législatif et exécutif. Les décisions du juge en tant que telles ne sont pas concernées. Le juge doit statuer sur les litiges qui lui sont présentés au moyen des règles de droit et des principes de droit généraux existants.

Le Conseil d'État n'est pas compétent pour remettre en cause l'appréciation de la Chambre de recours. Le Conseil d'État contrôle toutefois si la Chambre de recours a fait référence au fondement juridique approprié.

La critique de la force probante des procès-verbaux d'audition des patients est un motif superflu qui ne peut pas conduire à la cassation.

Le remboursement n'est pas une sanction, mais une mesure de réparation.

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et l'obligation matérielle de motivation en tant que principe de bonne administration ne s'appliquent pas aux décisions des juridictions administratives.

L'obligation imposée au juge par l'article 149 de la Constitution de motiver son jugement, est une règle de forme à portée limitée. L'article 19, § 6, du Règlement de procédure des Chambres de première instance et des Chambres de recours n'a pas d'autre contenu. Un jugement est motivé lorsque le juge expose clairement et sans équivoque les motifs qui, fussent-ils incorrects ou illégitimes, l'ont conduit à prendre cette décision et à rejeter ou à accepter les exceptions et les voies de recours. Seule une absence de motivation ou des cas assimilés, comme une contradiction des motifs, constituent une violation de l'article 149 de la Constitution.

1. B.I. 2012/1, B.I. 2014/2, B.I. 2015/4 et B.I. 2017/4.

2. Recours en cassation contre la décision de la Chambre de recours du 23.05.2017.

La Chambre de recours se prononce en qualité de collège juridictionnel avec une compétence de pleine juridiction. Elle dispose d'un pouvoir d'appréciation complet, tant à l'égard des faits que du droit. Sa décision vient en lieu et place de la décision de la Chambre de première instance.

La Chambre de recours n'est pas un organe de l'INAMI. Il s'agit d'un organe juridictionnel, dont l'indépendance à l'égard de l'INAMI a été voulue par le législateur. Le SECM n'est pas représenté au sein de la Chambre et ne prend pas part à ses délibérations. La Chambre n'est pas tenue de justifier auprès de l'INAMI les décisions qu'elle prend.

Seul le président-magistrat de la Chambre de recours a un pouvoir de décision. En raison de la technicité de la matière, le législateur a adjoint au magistrat, qui a voix délibérative, des membres ayant voix consultative, proposés par les organismes assureurs et les groupes professionnels représentatifs qui siègent en leur nom personnel et peuvent juger librement et à leur guise. La Chambre de recours offre les garanties définies à l'article 6 de la CEDH en matière d'indépendance et d'impartialité.

La seule circonstance que les séances des Chambres se tiennent dans les locaux de l'INAMI ne met pas en cause l'indépendance des Chambres.

La critique concernant la transparence des rétributions, la destination des montants récupérés et des amendes administratives et la désignation des greffiers, présente un caractère opportuniste qui ne peut pas entraîner la cassation de la décision contestée.

(rejet)

C.E. (7<sup>e</sup> ch.), 29 mars 2018, n° 241.143, M.<sup>3</sup>

### Action en remboursement/prescription - Articles 2244 et 2262*bis*, § 1<sup>er</sup>, du Code civil

Au moment des faits, aucune disposition légale ne stipulait quand l'action en remboursement se prescrivait. À défaut d'un délai de prescription spécifique, il faut appliquer le délai de prescription prévu par le droit commun.

Il s'agit d'un paiement indu qui est soumis au délai de prescription de dix ans de l'article 2262*bis*, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code civil. Le jour du dernier paiement effectué par l'organisme assureur forme le point de départ du délai de dix ans. Concernant l'interruption du délai de dix ans, les dispositions de droit commun de l'article 2244 du Code civil s'appliquent également. Cet article énumère explicitement les actions pouvant interrompre le délai :

*§ 1<sup>er</sup>. Une citation en justice, un commandement, une sommation de payer visée à l'article 1394/21 du Code judiciaire ou une saisie, signifiés à celui qu'on veut empêcher de prescrire, forment l'interruption civile.*

*Une citation en justice interrompt la prescription jusqu'au prononcé d'une décision définitive.*

Dans ce dossier, il n'y a pas eu d'acte d'interruption valable dans le délai de dix ans et, de ce fait, l'action en remboursement du SECM était prescrite.

(rejet)

C.E. (6<sup>e</sup> ch.), 27 juillet 2018, n<sup>o</sup> 242.155, M.<sup>4</sup>

### Désistement d'instance

Le Conseil d'État prononce le désistement d'instance, la partie requérante n'ayant pas introduit de demande de poursuite de la procédure dans le délai imparti.

(désistement d'instance)

C.E. (7<sup>e</sup> ch.), 18 octobre 2018, n<sup>o</sup> 242.690, T.<sup>5</sup>

### Indépendance et impartialité - Absence d'opposition du médecin conseil - Article 149 de la Constitution - Pouvoir d'appréciation du Conseil d'État - Recevabilité du moyen

Un moyen non dirigé contre la décision contestée n'est pas recevable.

La Chambre de recours se prononce avec une compétence de pleine juridiction. La Chambre de recours n'est pas un organe du SECM, mais une juridiction administrative instituée auprès de ce Service. La loi dispose uniquement que la Chambre de recours est instituée auprès du SECM, non qu'elle fait partie du SECM ou de l'INAMI.

Il s'agit d'un organe juridictionnel, dont l'indépendance à l'égard de l'INAMI a été voulue par le législateur. Le SECM n'est pas représenté au sein de la Chambre et ne prend pas part à ses délibérations. La Chambre n'est pas tenue de justifier auprès de l'INAMI les décisions qu'elle prend.

La seule circonstance que les séances des Chambres se tiennent dans les locaux de l'INAMI (conformément à l'art. 145, § 3, al. 1<sup>er</sup>, de la loi SSI) ne met pas en cause l'indépendance de la Chambre de recours.

Seul le président-magistrat de la Chambre de recours a un pouvoir de décision. En raison de la technicité de la matière, le législateur a adjoint au magistrat, qui a voix délibérative, des membres ayant voix consultative, proposés par les organismes assureurs et les groupes professionnels représentatifs. Les membres ayant voix consultative, qui siègent dans la Chambre de recours, n'y siègent pas en qualité de représentants de l'organisme assureur ou du groupe professionnel qui les a proposés, mais en leur nom personnel. Cela signifie qu'ils jugent librement et à leur guise. La Chambre de recours offre les garanties définies à l'article 6 de la CEDH en matière d'indépendance et d'impartialité.

4. Recours en cassation contre la décision de la Chambre de recours du 09.11.2017.

5. Recours en cassation contre la décision de la Chambre de recours du 08.01.2018.

L'article 19, § 5, du Règlement de procédure des Chambres de première instance et des Chambres de recours stipule que les délibérations se font à huis clos et que le secret des délibérations est garanti. Compte tenu du secret des délibérations, la décision contestée ne peut pas indiquer l'avis des membres de la Chambre de recours donné au cours de ces délibérations.

Des suppositions théoriques ne suffisent pas à remettre en cause l'indépendance et l'impartialité de la Chambre de recours. Le fait que les prestations d'un juge soient rémunérées par les pouvoirs publics à l'égard desquels il doit prendre des décisions, ne compromet pas son indépendance. Une conception différente rendrait la fonction du juge, et en particulier du juge administratif, impossible.

L'article 8, § 7, 3<sup>o</sup>, alinéa 3, de la nomenclature de prestations de santé concerne l'intervention due au patient et non au dispensateur de soins. Cette disposition contient une garantie pour le patient, mais elle n'a pas d'impact sur la responsabilité du praticien de l'art infirmier pour l'application des critères d'évaluation.

La circonstance que le médecin-conseil n'a pas formulé d'opposition, ne libère pas le praticien de l'art infirmier de l'obligation de n'attester les honoraires forfaitaires que pour autant qu'il soit satisfait aux conditions de dépendance physique fixées dans la nomenclature et pour autant que les prestations aient été réalisées. L'absence d'opposition de la part du médecin-conseil n'ôte rien au caractère illicite des faits constatés.

L'obligation de motivation prévue à l'article 149 de la Constitution est une règle de forme à portée limitée. L'article 19, § 6, du Règlement de procédure des Chambres de première instance et des Chambres de recours instituées auprès du SECM n'a pas d'autre contenu. Un jugement est motivé lorsque le juge expose clairement et sans équivoque les motifs qui, fussent-ils incorrects ou illégitimes, l'ont conduit à prendre cette décision et à rejeter ou à accepter les exceptions et les griefs en appel invoqués. Seule une absence de motivation ou des cas assimilés, comme une contradiction des motifs, constituent une violation de l'article 149 de la Constitution.

Le Conseil d'État, en tant que juge de cassation, ne se prononce pas sur le fond de l'affaire. La constatation des éléments de fait relève de la compétence exclusive du juge administratif. Un moyen qui conteste l'appréciation des faits par la Chambre de recours est irrecevable.

(rejet)

C.E. (7<sup>e</sup> ch.), 21 mars 2019, n<sup>o</sup> 243.999, D.<sup>6</sup>

### Intérêt / absence d'un mémoire en réplique

Conformément à l'article 21, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, le Conseil d'État constate l'absence de l'intérêt requis si la partie requérante ne respecte pas le délai pour l'envoi du mémoire en réplique.

(rejet)

6. Recours en cassation contre la décision de la Chambre de recours du 10.09.2018.

C.E. (6<sup>e</sup> ch.), 7 mai 2019, n° 244.405, A.

### Article 77<sup>sexies</sup> de la loi SSI / Décision du Fonctionnaire-dirigeant - Référé administratif - Conseil d'État / Incompétence

Le dispensateur de soins demandait au Conseil d'État la suspension de l'exécution de la décision du Fonctionnaire-dirigeant du 15 avril 2019 ordonnant aux organismes assureurs la suspension totale des paiements dans le cadre du régime du tiers payant pour une période de 12 mois (art. 77<sup>sexies</sup> de la loi SSI coordonnée).

L'article 17, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, indique que :

*"La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1<sup>er</sup> et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire."*

L'article 14, § 1<sup>er</sup>, des lois précitées dispose que *"Si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction, la section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements (...)"*

Conformément à l'article 77<sup>sexies</sup>, alinéa 6, de la loi SSI, le dispensateur de soins peut introduire un recours non suspensif contre la décision du Fonctionnaire-dirigeant devant la Chambre de 1<sup>re</sup> instance.

Il ressort de la lecture combinée de ces dispositions que le Conseil d'État doit rejeter la demande du dispensateur de soins de suspendre l'exécution de la décision du Fonctionnaire-dirigeant.

La Chambre de 1<sup>re</sup> instance est par contre bien compétente.

(rejet de la demande de suspension)

C.E. (7<sup>e</sup> ch.), 9 mai 2019, n° 244.420, D. W.<sup>7</sup>

C.E. (7<sup>e</sup> ch.), 8 juillet 2019, n° 245.104, M.<sup>8</sup>

### Pouvoir d'appréciation du Conseil d'État - Obligation de motivation - Article 149 de la Constitution - Indépendance et impartialité - Recevabilité du moyen

Comme juge de cassation administrative, il n'appartient pas au Conseil d'État d'examiner à son tour si les infractions alléguées sont prouvées.

7. Recours en cassation contre la décision de la Chambre de recours du 10.09.2018.

8. Recours en cassation contre la décision de la Chambre de recours du 10.09.2018.

La critique de la force probante des procès-verbaux d'audition des patients est un motif superflu qui ne peut pas conduire à la cassation.

L'obligation de motivation prévue à l'article 149 de la Constitution est une règle de forme à portée limitée. L'article 19, § 6, du Règlement de procédure des Chambres de première instance et des Chambres de recours instituées auprès du SECM n'a pas d'autre contenu. Un jugement est motivé lorsque le juge expose clairement et sans équivoque les motifs qui, fussent-ils incorrects ou illégitimes, l'ont conduit à prendre cette décision et à rejeter ou à accepter les exceptions et les griefs en appel invoqués. Seule une absence de motivation ou des cas assimilés, comme une contradiction des motifs, constituent une violation de l'article 149 de la Constitution.

Si la motivation d'un moyen dans la décision contestée est fondée sur des faits inexacts, cela ne constitue pas une violation de l'article 149 de la Constitution. Le fait que la décision contestée ne porterait pas sur un assuré visé dans le premier chef d'accusation est un élément étranger à l'obligation de motivation.

La Chambre de recours se prononce en qualité de collège juridictionnel avec une compétence de pleine juridiction. Elle dispose d'un pouvoir d'appréciation complet, tant à l'égard des faits que du droit. Sa décision vient en lieu et place de la décision de la Chambre de première instance.

Un moyen non dirigé contre la décision contestée n'est pas recevable.

La Chambre de recours n'est pas un organe du SECM, mais une juridiction administrative instituée auprès de ce Service. La loi dispose uniquement que la Chambre de recours est instituée auprès du SECM, non qu'elle fait partie du SECM ou de l'INAMI.

Il s'agit d'un organe juridictionnel, dont l'indépendance à l'égard de l'INAMI a été voulue par le législateur. Le SECM n'est pas représenté au sein de la Chambre et il ne prend pas part à ses délibérations. La Chambre n'est pas tenue de justifier auprès de l'INAMI les décisions qu'elle prend. Seul le président-magistrat de la Chambre de recours a un pouvoir de décision.

La seule circonstance que les séances des Chambres se tiennent dans les locaux de l'INAMI (conformément à l'art. 145, § 3, al. 1<sup>er</sup>, de la loi SSI) ne met pas en cause l'indépendance de la Chambre de recours.

La circonstance que les prestations d'un juge soient rémunérées par les pouvoirs publics à l'égard desquels il doit prendre des décisions ne compromet pas son indépendance. Une conception différente rendrait la fonction du juge, et en particulier du juge administratif, impossible.

La critique des parties requérantes en ce qui concerne la désignation des greffiers présente un caractère opportuniste qui ne peut pas entraîner la cassation de la décision contestée.

La Chambre de recours offre les garanties définies à l'article 6 de la CEDH en matière d'indépendance et d'impartialité.

(rejet)

C.E. (6<sup>e</sup> ch.), 18 juin 2019, n<sup>os</sup> 244.836 et 244.837, J.

### Chambre de recours - Récusation des membres médecins-conseils - Indépendance et impartialité

Ces deux arrêts du Conseil d'État font suite aux questions préjudicielles posées à la Cour constitutionnelle (C.E., n<sup>o</sup> 239.864 du 14.11.2017<sup>9</sup>) auxquelles ladite Cour a répondu par son arrêt n<sup>o</sup> 15/2019 du 31 janvier 2019.

Tenant compte des réponses apportées par la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État examine les cinq éléments de récusation, déclarés recevables, soulevés par le Dr J. :

- les docteurs C. et R. représenteraient, en leur qualité de médecin-conseil, un organisme assureur dans le cadre de leur fonction de membre de la chambre de recours
- certaines décisions de la chambre de recours, notamment prononcées en 2016, continueraient à présenter ces personnes comme des "représentants des organismes assureurs"
- il serait indifférent que ces personnes n'ont qu'une voix consultative au sein de la chambre de recours
- la chambre de recours reconnaîtrait elle-même (voir une décision de 2008) que les membres représentants les organismes assureurs influencent sa décision
- les docteurs C. et R. auraient, avant même le changement d'attitude de la partie adverse, "représenté" un organisme assureur pendant un certain nombre d'années, ce qui laisse penser qu'elles n'ont pas changé d'état d'esprit.

Ces cinq éléments touchent aux liens structurels existant entre les membres de la chambre de recours dont la récusation est demandée et les organismes assureurs.

Selon le Conseil d'État, s'il incombe aux organismes assureurs de présenter des médecins-conseils en vue d'une nomination au sein de la chambre de recours qui, une fois nommés, doivent être considérés comme les "représentants" de ces organismes, cela ne suffit pas en soi pour conclure que le mécanisme ainsi expressément voulu par le législateur serait d'office contraire aux exigences d'impartialité.

La Cour européenne des droits de l'homme a déjà ainsi souligné que l'existence de juridictions spécialisées à composition mixte est une caractéristique qui se retrouve dans de nombreux pays (Cour eur. D.H., arrêt AB Kurt KELLERMANN c./Suède, 26.10.2004, § 60).

Dans son arrêt DEFALQUE c./ Belgique du 20 avril 2006, la même Cour a déjà posé le principe que l'existence d'un collège juridictionnel à composition mixte ne constitue pas en soi une preuve de partialité : en effet, l'impartialité d'un tel collège ne peut être jaugée sur le plan individuel de ses membres. Un tel système repose précisément sur l'équilibre des intérêts représentés, qui résulte de la collégialité des juridictions concernées et de leur composition paritaire.

Dans son arrêt DEPRAETERE c./ Belgique du 18 décembre 2018, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la composition de la chambre de recours ne violait pas l'article 6.1. de la CEDH.

9. B.I. 2017/4, p.9.

Dans son arrêt n° 15/2019 du 31 janvier 2019, la Cour constitutionnelle a, par ailleurs, jugé que l'article 145 de la loi SSI coordonnée le 14 juillet 1994, ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la CEDH. : *"l'actuelle composition des chambres de recours satisfait aux exigences de l'indépendance et de l'impartialité des juges, garanties par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la Convention européenne des droits de l'homme" et "la composition mixte et paritaire de ces chambres, en ce qui concerne les médecins-conseils, garantit que tant les intérêts des organismes assureurs que ceux des dispensateurs de soins de santé sont pris en considération par le magistrat appelé à trancher seul la contestation après avoir consulté les médecins issus des deux catégories professionnelles précitées."*

La Cour constitutionnelle souligne que : *"Les médecins qui siègent auprès de la chambre de recours en tant que "représentants" des organismes assureurs et en tant que "représentants" des organisations professionnelles des dispensateurs de soins de santé ne sont pas des mandataires au sens des articles 1984 à 2010 du Code civil. En effet, lorsqu'ils traitent les dossiers, ces médecins ne peuvent recevoir des instructions des organismes assureurs ou des organisations professionnelles des dispensateurs de soins, mais ils doivent exercer leur voix consultative sur la seule base des éléments du dossier. Le rôle des organismes assureurs et des organisations professionnelles des dispensateurs de soins se borne à "présenter" les candidats médecins sur une liste double à partir de laquelle le Roi nomme les médecins qui siègent au sein de la chambre de recours"*.

Le Dr J. reproche à la Cour constitutionnelle d'avoir donné une interprétation erronée de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 20 avril 2006 (DEFALQUE c./ Belgique) et de ne pas avoir eu égard à l'arrêt du 18 décembre 2018 (DEPRAETERE c./ Belgique) qui a indiqué qu'il fallait tenir compte des modifications intervenues depuis cet arrêt du 20 avril 2006.

Il constate qu'à l'occasion de cet arrêt du 18 décembre 2018, la Cour européenne n'aurait pas tranché la question de la représentativité des médecins-conseils.

Cependant, la Cour européenne s'est bien prononcée, dans son arrêt du 18 décembre 2018, en étant informée de la représentativité des médecins-conseils, de la voix consultative dont ceux-ci disposent et de l'influence qu'ils pourraient, le cas échéant, exercer sur la conviction du magistrat disposant de la seule voix délibérative.

Le Dr J. reproche également à la Cour constitutionnelle de ne pas avoir examiné l'article 145 de la loi SSI au regard du principe général d'indépendance et d'impartialité.

Il ressort, toutefois, de l'arrêt n° 15/2019 du 31 janvier 2019 que la Cour a examiné la conformité du système avec les *"exigences de l'indépendance et de l'impartialité des juges, garanties par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme"*.

Le Dr J. constate enfin que la Cour constitutionnelle a dit pour droit que les organismes assureurs sont directement intéressés puisqu'ils ont payé les prestations litigieuses : il existerait donc une suspicion légitime à l'égard des médecins-conseils qui sont les représentants des organismes assureurs.

La Cour européenne des droits de l'homme a, dans son arrêt du 18 décembre 2018 (DEPRAETERE c./ Belgique), d'une part, souligné que *"seul le magistrat professionnel dispose d'une voix délibérative"* et, d'autre part, fait sienne l'analyse du Conseil d'État selon laquelle *"les organismes assureurs n'étaient pas impliqués directement dans l'affaire devant la chambre de recours, l'affaire existant entre le prestataire de soins (le requérant) et le SECM. Ainsi, contrairement à ce que faisait valoir le requérant, c'était l'INAMI et non pas les organismes assureurs qui étaient son créancier"* (§ 8 auquel renvoie le § 19 de l'arrêt du 18.12.2018).

Le Conseil d'État considère que les cinq éléments de récusation invoqués ne sont pas fondés.

Le Dr J. soulève une nouvelle cause de récusation au motif que le Dr R. est administrateur d'une association sans but lucratif située dans les locaux de l'INAMI, où siègent des médecins-inspecteurs de l'INAMI et où elle siège comme représentante d'un organisme assureur. Cette nouvelle cause de récusation soulevée dans le dernier mémoire, n'a pas été soumise au magistrat concerné et est, dès lors, irrecevable.

(rejet des requêtes en récusation)

C.E. (6<sup>e</sup> ch.), 8 juillet 2019, n<sup>o</sup> 245.110, F.<sup>10</sup>

C.E. (6<sup>e</sup> ch.), 8 juillet 2019, n<sup>o</sup> 245.111, V. A.<sup>11</sup>

### Composition Chambre de recours / article 145, § 10 loi SSI

Les requérants invoquent une violation de l'article 145, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la loi SSI coordonnée en ce que, la décision attaquée a été rendue par trois personnes alors que chaque Chambre de recours est composée de cinq membres et qu'aucune disposition légale n'autorise la Chambre de recours à statuer en composition restreinte, de sorte que, en étant rendue par trois et non cinq membres de la Chambre de recours, la décision attaquée viole la disposition précitée.

Les règles qui organisent la composition d'une juridiction sont d'ordre public. Leur violation peut être soulevée pour la première fois devant le Conseil d'État, statuant comme juge de cassation.

L'article 145, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la loi SSI doit être lu en combinaison avec celle du paragraphe 10 de ce même article qui organise le remplacement d'un membre de la Chambre de première instance ou de la Chambre de recours, empêché d'assister à une audience de cette chambre. À la lumière des travaux préparatoires de cette loi, il apparaît que le législateur n'a eu – en insérant ce paragraphe 10 – d'autre intention que de pourvoir au bon fonctionnement de la Chambre de première instance ou de recours en prévoyant que, lorsque certaines circonstances l'exigent, cette chambre puisse siéger dans une formation différente de celle qui est normalement la sienne.

Il n'est pas contesté que la composition de la Chambre de recours, lorsque celle-ci a siégé à l'audience du 22 février 2018, n'était pas conforme à ce que prescrit l'article 145, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la loi SSI coordonnée.

Pour tenter d'établir la régularité de la composition de la Chambre de recours, lorsque celle-ci a siégé le 22 février 2018, la partie adverse invoque l'article 145, § 10, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 précitée. Il ressort toutefois des explications qu'elle a données, qu'il n'a pas été satisfait aux conditions d'application de cette disposition. Ainsi n'est-il notamment pas établi qu'un membre suppléant aurait été invité à remplacer le membre effectif empêché.

(cassation et renvoi)

10. Recours en cassation contre la décision de la Chambre de recours du 08.03.2018.

11. Recours en cassation contre la décision de la Chambre de recours du 08.03.2018.

C.E. (6<sup>e</sup> ch.), 9 mars 2020, n<sup>o</sup> 247.255, R.<sup>12</sup>

C.E. (6<sup>e</sup> ch.), 9 mars 2020, n<sup>o</sup> 247.256, N.<sup>13</sup>

C.E. (6<sup>e</sup> ch.), 9 mars 2020, n<sup>o</sup> 247.257, V.<sup>14</sup>

C.E. (6<sup>e</sup> ch.), 9 mars 2020, n<sup>o</sup> 247.258, P.<sup>15</sup>

### Dispensateur de soins salarié - Dispensateur de soins assimilé - Responsabilité - Compétence de la Chambre de recours - Remboursement d'indu - Indépendance et impartialité

La première requérante est infirmière et travaillait, à l'époque des faits, comme employée pour la seconde requérante en pratiquant le système du tiers-payant. La première requérante a conclu, avec la partie intervenante, une convention par laquelle cette dernière s'engage à établir les attestations de soins donnés et à tarifer et percevoir les honoraires des soins infirmiers dispensés par la première requérante, à charge pour la partie intervenante de reverser les sommes reçues sur le compte bancaire de la seconde requérante, sous déduction d'une commission.

Les requérantes estiment qu'elles devaient être mises hors de cause dans la mesure où la partie intervenante pourrait être qualifiée de "dispensateur de soins assimilé" au sens de l'article 2, n, de la loi SSI.

Le Conseil d'État souligne que rien n'indique que le législateur aurait eu en vue d'exonérer de manière absolue un dispensateur de soins de sa responsabilité au motif qu'une personne assimilée à un dispensateur de soins pourrait voir sa responsabilité également engagée.

Si un dispensateur de soins accomplit un des actes interdits par l'article 73*bis* de la loi SSI, sa responsabilité est susceptible d'être mise en cause, le cas échéant conjointement avec celle d'une personne y assimilée.

Les actes reprochés à la première requérante n'entreraient pas dans les conditions prévues par l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail pour que sa responsabilité personnelle soit engagée.

Pour le Conseil d'État, l'objectif poursuivi par le législateur en assimilant aux dispensateurs de soins certaines catégories de personnes, dont celle des employeurs de ces dispensateurs de soins, était de pouvoir sanctionner directement ces personnes, ce que ne permettait pas auparavant la conception stricte du "dispensateur de soins" selon l'article 2, n, de la loi SSI.

Le législateur n'a cependant pas entendu présumer de la qualification des infractions soumises à l'application de l'article 142 de la loi SSI au regard des actes susceptibles d'engager, selon les cas, la responsabilité du travailleur ou celle de l'employeur.

Constitue une "pétition de principe", l'affirmation selon laquelle les infractions soumises à l'article 142 précité ne sauraient être retenues comme constitutives du dol, de la faute lourde ou de la faute habituelle visée à l'article 18 de la loi relative aux contrats de travail.

En vertu de l'article 144, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils relèvent de la compétence exclusive des juridictions judiciaires. Une contestation relative à un remboursement de l'indu relève des droits civils et doit être soumise aux seules juridictions de l'ordre judiciaire.

12. [Recours en cassation contre la décision de la Chambre de recours du 13.03.2018.](#)

13. [Recours en cassation contre la décision de la Chambre de recours du 13.03.2018.](#)

14. [Recours en cassation contre la décision de la Chambre de recours du 13.03.2018.](#)

15. [Recours en cassation contre la décision de la Chambre de recours du 13.03.2018.](#)

Le Conseil d'État constate que la Chambre de recours a fait application de l'article 142, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la loi SSI, sans que cette décision soit fondée sur l'article 144, alinéa 2, de la Constitution ou d'autres dispositions, tel l'article 1376 du Code civil.

Ce faisant, la Chambre de recours n'a pas méconnu l'étendue de ses pouvoirs et compétences visés à l'article 144 de la loi SSI, lu en combinaison avec les articles 73*bis* et 142 de cette même loi.

Le pouvoir de statuer sur les infractions visées à l'article 73*bis*, emporte nécessairement celui de décider des mesures qui, conformément à l'article 142, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, doivent être appliquées à la suite de telles infractions.

Les requérantes dénoncent le fait que la décision attaquée a été rendue par la Chambre de recours composée notamment de deux membres présentés par les organismes assureurs qui, en raison de leur qualité de "représentants" desdits organismes, présenteraient une apparence de partialité objective. Elles rappellent que cinq questions préjudicielles ont été posées, à propos de la même problématique à la Cour constitutionnelle.

Le Conseil d'État souligne que par son arrêt n° 15/2019 du 31 janvier 2019, la Cour constitutionnelle ne s'est pas prononcée en faveur de la thèse soutenue par les requérantes. Les violations dénoncées sur la base des arguments exposés en termes de requête ne sont donc pas établies.

(rejet)

C.E. (6<sup>e</sup> ch.), 4 mai 2020, n° 247.487, J.

### Chambre de recours - Indépendance et impartialité - Rémunération des membres de la Chambre de recours

Le requérant demandait la récusation du Président de la Chambre de recours au motif que la rémunération des membres de la Chambre de recours est prise en charge par l'INAMI, ce qui empêcherait cette chambre de statuer avec l'indépendance et l'impartialité requises.

L'impartialité et l'indépendance subjectives du Président de la Chambre de recours n'étaient pas mises en cause.

C'est l'arrêté royal du 7 octobre 2009 qui fixe le montant des jetons de présence alloués aux membres des Chambres de recours.

Le paiement de ces jetons de présence est effectivement effectué par le service financier de l'INAMI.

L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 7 octobre 2009 fixe, en des termes précis, le montant, les conditions et les modalités de paiement des jetons de présence. Il ne laisse aucune marge d'appréciation au débiteur de ces jetons de présence.

Le paiement, par une partie au litige des rémunérations dues aux membres de la juridiction saisie, en fonction de critères généraux établis préalablement et indépendamment du contenu de la décision, n'a pas pour effet que cette juridiction serait incapable de statuer en toute impartialité et en toute indépendance et ne suscite pas davantage l'apparence d'un tel état de fait (Cass., 06.01.2000, C.99.0447.N).

(rejet de la requête en récusation)

C.E. (6<sup>e</sup> ch.), 4 mai 2020, n<sup>os</sup> 247.488 et 247.489, J.

### Chambre de recours - Indépendance et impartialité - Liens entre médecins-conseils et médecins inspecteurs - Fourniture de nourriture et de boissons - Rémunération des membres de la Chambre de recours

Le requérant invoque une suspicion légitime concernant l'indépendance et l'impartialité du médecin-conseil, le Docteur X, membre de la Chambre de recours, au motif que celui-ci a siégé, en qualité de représentant d'un organisme assureur, dans la Commission régionale du Conseil médical de l'invalidité de la province de Liège et, partant, il défendrait devant la Chambre de recours les intérêts des organismes assureurs.

Le Conseil d'État constate que l'impartialité subjective de ce médecin-conseil n'est pas mise en cause.

Il se réfère par ailleurs à l'arrêt n° 15/2019 du 31 janvier 2019 de la Cour constitutionnelle qui a jugé que l'indépendance et l'impartialité objectives de la Chambre de recours étaient suffisamment garanties. Il souligne que la Cour constitutionnelle a notamment pris appui sur les arrêts DEFALQUE et DEPRAETERE prononcés par la Cour européenne des droits de l'homme respectivement le 20 avril 2006 et le 18 décembre 2018.

Le requérant fait valoir que le Docteur X serait membre de l'ASMA et aurait été "reçu" par l'INAMI. L'ASMA est une asbl organisant des formations pour les médecins-conseils et les médecins-inspecteurs. Le conseil d'administration de cette asbl est composé d'un administrateur représentant l'organisme assureur pour lequel le Docteur X travaille, et de quatre administrateurs représentant l'INAMI, en précisant que ces derniers sont tous des médecins-inspecteurs du SECM.

Le Conseil d'État souligne que l'organisation du service public de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités fait notamment collaborer, à des titres divers, les services de l'INAMI (parmi lesquels le SECM et les médecins-inspecteurs qui y sont affectés), les organismes assureurs (ainsi que leurs médecins-conseils) et les dispensateurs de soins. La probabilité que les médecins-inspecteurs du SECM et les médecins-conseils des organismes assureurs puissent se rencontrer dans l'accomplissement des missions respectives qui leur incombent dans le cadre de ce système est, avant tout, inhérente à celui-ci, et ce indépendamment de toute éventualité de contact dans d'autres sphères, telle celle des activités de l'ASMA. Le requérant ne peut prétendre l'ignorer, au risque de faire preuve d'incohérence au regard de la "*nébuleuse de liens*" dont il fait grand cas.

Le Conseil d'État rappelle que la Cour constitutionnelle a jugé que la présence de médecins-conseils au sein de la Chambre de recours n'avait pas d'incidence sur les garanties d'indépendance et d'impartialité que doivent offrir ladite chambre. Ce faisant, la Cour constitutionnelle n'a pas pu perdre de vue la relative proximité des médecins-conseils des organismes assureurs à l'égard de l'INAMI, et plus spécialement du SECM, telle qu'elle résulte tant de leur collaboration au service public de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités que des particularités du statut de ces médecins-conseils.

L'incidence, sur les garanties d'indépendance et d'impartialité de la Chambre de recours, de la probabilité "structurelle" de rencontres au niveau de l'ASMA entre les médecins-conseils des organismes assureurs et certains collaborateurs de l'INAMI ne diffère pas (et n'ajoute rien) à celle que pourraient avoir les mêmes rencontres dans le contexte résultant du système de l'organisation du service public de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

Les appréhensions du requérant quant à l'indépendance et l'impartialité du Docteur X ne sont pas objectivement justifiées.

Le requérant prétend par ailleurs que le Docteur X aurait profité de nourriture et de boissons distribuées aux frais du SECM lors de l'assemblée générale de l'ASMA.

Le Conseil d'État souligne qu'il ressort des articles 828 et suivants du Code judiciaire et d'un système qui repose sur la présomption d'indépendance et d'impartialité du juge, que le récusant doit invoquer des faits susceptibles d'être vérifiés. Ce qui implique que ces faits soient suffisamment précis et plausibles et que le récusant en établisse à tout le moins un commencement de preuve.

En l'espèce, le requérant repose son argumentation sur des faits simplement supposés.

De plus, le fait que l'organisateur d'une réunion assure la fourniture de café, de thé et d'eau, voire de biscuits, aux participants relève des commodités de participation les plus généralement répan- dues en pareille circonstance. Cette fourniture n'étant pas assurée de façon différenciée selon les qualités respectives des participants.

Enfin, le requérant invoque le fait que le Docteur X, en qualité de membre de la Chambre de recours, est rémunéré par la partie adverse.

L'impartialité et l'indépendance subjectives du Docteur X ne sont pas mises en cause.

C'est l'arrêté royal du 7 octobre 2009 qui fixe le montant des jetons de présence alloués aux mem- bres des Chambres de recours.

Le paiement de ces jetons de présence est effectivement effectué par le service financier de l'INAMI.

L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 7 octobre 2009 fixe, en des termes précis, le montant, les conditions et les modalités de paiement des jetons de présence. Il ne laisse aucune marge d'appréciation au débiteur de ces jetons de présence.

Le paiement, par une partie au litige des rémunérations dues aux membres de la juridiction sai- sie, en fonction de critères généraux établis préalablement et indépendamment du contenu de la décision, n'a pas pour effet que cette juridiction serait incapable de statuer en toute impartialité et en toute indépendance et ne suscite pas davantage l'apparence d'un tel état de fait (Cass., C.99.0447.N, 06.01.2000).

(rejet des requêtes en récusation)

C.E. (7<sup>e</sup> ch.), 14 janvier 2021, n<sup>o</sup> 249.486, C.<sup>16</sup>

[Indépendance et impartialité / médecins-conseils - Question préjudicielle - Pouvoir d'appréciation du Conseil d'État / juge de cassation - Obligation de motivation / article 149 de la Constitution - Article 153 de la loi SSI / autorisation du médecin-conseil / obligation du dispensateur de soins](#)

Les deux médecins-conseils proposés par les organismes assureurs qui siègent à la Chambre de recours sont des représentants des organismes assureurs. Les médecins-conseils ne reçoivent pas d'instructions des organismes assureurs.<sup>17</sup>

Les organismes assureurs qui emploient les médecins-conseils ne sont pas parties devant la Chambre de recours et ne sont donc pas directement concernés.

16. Pourvoi en cassation contre la décision de la Chambre de recours du 24.09.2019.

17. Cour constitutionnelle 31.01.2019, n<sup>o</sup> 15/2019.

Une question préjudicielle dont l'objet est identique à une question à laquelle il a déjà été répondu, ne doit pas être posée.

En tant que juge de cassation, le Conseil d'État ne peut pas de nouveau apprécier les faits déjà examinés par la Chambre de recours. Par exemple, le Conseil d'État ne peut pas vérifier si le délai raisonnable a été dépassé au moment où la décision, qui lui est soumise, a été prise.

La partie requérante ne peut pas invoquer un moyen pour la première fois devant le juge de cassation si la question ne touche pas à l'ordre public.

L'obligation de motivation prévue à l'article 149 de la Constitution est une règle de forme à portée limitée. Le contenu de l'article 19, § 6, du Règlement de procédure ne diffère pas. Un jugement est motivé lorsque le juge expose clairement et sans ambiguïté les raisons de sa décision. Seule une absence de motivation ou des cas y assimilés, comme une contradiction dans les motifs, constituerait une violation de l'article 149 de la Constitution. L'article n'est pas violé si les raisons invoquées par le juge sont erronées ou illicites.

Ces principes de bonne administration s'appliquent à l'autorité administrative mais ne s'appliquent pas aux décisions des juridictions administratives.

L'article 153 de la loi SSI stipule que les décisions des médecins-conseils sont contraignantes pour les organismes assureurs. L'article ne stipule pas que ces décisions sont également contraignantes pour l'INAMI ou le dispensateur de soins. Une demande de remboursement d'un médicament prescrit doit toujours être introduite par le médecin traitant sur la base des critères établis dans le cadre de l'assurance maladie. L'autorisation du médecin-conseil ne dispense pas le médecin traitant de son obligation de prescrire des médicaments pour lesquels les conditions de remboursement sont remplies.

(rejet)

C.E. (7<sup>e</sup> ch.), 8 juillet 2021, n° 251.230, X.<sup>18</sup>

### Opposition du médecin-conseil - Recevabilité du moyen - Obligation de motivation / Article 149 de la Constitution - Pouvoir d'appréciation du Conseil d'État / juge de cassation - Indépendance et impartialité

L'article 8, § 7, 3°, de la nomenclature des prestations de santé prévoit que l'intervention de l'assurance est due sauf si le médecin-conseil ou le Collège national des médecins-conseils s'y oppose. Cette disposition ne permet pas de déduire qu'en l'absence d'une telle opposition, la nomenclature a été correctement appliquée. L'intervention de l'assurance est due au patient et non au dispensateur de soins. Cette disposition contient donc une garantie pour le patient, mais n'enlève rien à la responsabilité du praticien de l'art infirmier de ne facturer les honoraires forfaitaires que si les conditions de dépendance physique prévues par la nomenclature sont remplies et que si les prestations ont été réalisées.

Un moyen est irrecevable quand il ne précise pas clairement les garanties qui auraient été violées.

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et le devoir matériel de motivation, comme principe de bonne administration, ne s'appliquent pas aux décisions des juridictions administratives.

18. [Pourvoi en cassation contre la décision de la Chambre de recours du 08.05.2020.](#)

L'obligation de motivation prévue à l'article 149 de la Constitution est une règle de forme à portée limitée. Le contenu de l'article 19, § 6, du Règlement de procédure ne diffère pas. Un jugement est motivé lorsque le juge expose clairement et sans ambiguïté les raisons de sa décision. Seule une absence de motivation ou des cas y assimilés, comme une contradiction dans les motifs, constituerait une violation de l'article 149 de la Constitution. Cet article n'est pas violé si les raisons invoquées par le juge sont erronées ou illicites.

Une critique qui n'est pas dirigée contre la décision contestée ne peut pas conduire à la cassation.

L'appréciation sur le fond ou la constatation de faits ne relèvent pas des tâches du Conseil d'État statuant comme juge de cassation.

La Chambre de recours statue comme organe juridictionnel disposant d'une compétence de pleine juridiction. Elle dispose d'un pouvoir d'appréciation complet, tant à l'égard des faits que du droit. Sa décision vient en lieu et place de la décision de la Chambre de première instance.

La Chambre de recours n'est pas un organe du SECM, mais une juridiction administrative instituée auprès de ce Service. La loi dispose uniquement que la Chambre de recours est instituée auprès du SECM, non qu'elle fait partie du SECM ou de l'INAMI.

Le SECM n'est pas représenté au sein de la Chambre et ne prend pas part à ses délibérations. La Chambre ne doit pas répondre de ses décisions à l'égard de l'INAMI.

Le fait que les séances des Chambres se tiennent dans les locaux de l'INAMI ne met pas en cause l'indépendance de la Chambre de recours.

Pas plus le fait que le juge soit rémunéré par l'État à l'égard duquel il doit prendre des décisions. Toute autre conception rendrait impossible la fonction du juge, et plus particulièrement celle du juge administratif.

La critique, en opportunité, qui concerne la désignation des greffiers ne peut pas conduire à la cassation de la décision contestée.

La Chambre de recours offre les garanties définies à l'article 6 de la CEDH en matière d'indépendance et d'impartialité.

(rejet)

C.E. (7<sup>e</sup> ch.), 30 septembre 2021, n° 251.679, X.<sup>19</sup>

### Pouvoir d'appréciation Conseil d'État / juge de cassation – Obligation de motivation / article 149 de la Constitution

L'obligation de motivation prévue à l'article 149 de la Constitution est une règle de forme à portée limitée. Le contenu de l'article 19, § 6, du Règlement de procédure ne diffère pas. Un jugement est motivé lorsque le juge expose clairement et sans ambiguïté les raisons de sa décision. Seule une absence de motivation ou des cas y assimilés, comme une contradiction dans les motifs, constituerait une violation de l'article 149 de la Constitution. L'article n'est pas violé si les raisons invoquées par le juge sont erronées ou illicites.

La partie requérante doit démontrer que la contradiction ou l'irrégularité alléguée a influencé la tendance de la décision contestée.

19. Pourvoi en cassation contre la décision de la Chambre de recours du 26.11.2020.

L'appréciation sur le fond ou la constatation de faits ne relèvent pas des tâches du Conseil d'État statuant comme juge de cassation.

(rejet)