

DECISION DE LA CHAMBRE DE PREMIERE INSTANCE DU 29 JANVIER 2025

Numéro de rôle FA-014-23

EN CAUSE DE : **Madame A.**

Infirmière brevetée

Et SRL B.

Comparaissant par Me C., avocat.

CONTRE : **LE SERVICE D’EVALUATION ET DE CONTRÔLE MEDICAUX**
(en abrégé « SECM »),

Institué au sein de l’Institut national d’assurance maladie-invalidité,

Dont les bureaux sont établis avenue Galilée, 5 boîte 01, 1210 Saint-Josse-ten-Noode,

Représenté par le Docteur D., médecin-inspecteur directeur, et par Madame E., juriste.

1. LA PROCEDURE

La Chambre de première instance a pris en considération dans son délibéré les pièces inventoriées du dossier de la procédure, et notamment :

- la décision du fonctionnaire-dirigeant du 18 septembre 2023 notifiée aux parties demanderesses le 20 septembre 2023 ;
- la requête d’appel adressée le 19 octobre 2023 par Madame A. ;
- la note de synthèse ;
- les conclusions du SECM déposées le 13 décembre 2023.

Les parties ont été entendues à l’audience du 19 décembre 2024. Les débats ont été clos et la cause a été prise en délibéré.

La loi relative à l’assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 et l’arrêté royal du 9 mai 2008 fixant les règles de fonctionnement et le Règlement de procédure des Chambres de première instance et des Chambres de recours ont été respectés dans le cadre de la procédure.

2. L'OBJET DE LA DEMANDE

Par sa décision du 18 septembre 2023, le fonctionnaire-dirigeant du SECM déclare établis les griefs suivants :

Grief n°1 : Article 73bis, alinéa 1^{er}, 1^o :

Avoir rédigé, fait rédiger, délivré ou fait délivrer des documents réglementaires permettant le remboursement des prestations de santé lorsque les prestations n'ont pas été effectuées ou fournies ou lorsqu'elles ont été effectuées ou fournies durant une période d'interdiction temporaire ou définitive d'exercice de la profession.

Grief déclaré établi en ce qui concerne 3 assurés pour 2.125 prestations de santé non effectuées, pour la période de prestations du 01/08/2018 au 31/12/2020 et d'introduction à l'OA du 02/09/2018 au 04/01/2021, à concurrence d'un indu total de 13.811,89 €.

Grief n°2 : Article 73bis, alinéa 1^{er}, 2^o :

Avoir rédigé, fait rédiger, délivré ou fait délivrer des documents réglementaires permettant le remboursement des prestations de santé lorsque les prestations ne satisfont pas aux conditions prévues dans la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, dans ses arrêtés et règlements d'exécution, dans les conventions et accords conclus en vertu de cette même loi et/ou lorsque des prestations visées à l'article 34 ont été prescrites durant une période d'interdiction temporaire ou définitive d'exercice de la profession.

Grief déclaré établi en ce qui concerne 2 assurées pour 385 prestations de santé non conformes, pour la période de prestations du 01/08/2018 au 28/09/2020 et d'introduction à l'OA du 02/09/2018 au 01/10/2020, à concurrence d'un indu total de 2.277,63 €.

- Condamne solidairement Madame A. et la SRL B. à rembourser la valeur des prestations indues s'élevant à 16.089,52 euros ;
- Condamne Madame A. à payer une amende administrative au titre des prestations non effectuées de 100% du montant des prestations indument attestées à charge de l'assurance soins de santé (L.C. 14.07.1994, art. 142, §1^{er}, 1^o), soit 13.811,89 euros, assortie d'un sursis à hauteur de la moitié et d'une durée de 3 ans (soit une amende effective de 6.905,95 euros et une amende assortie d'un sursis d'une durée de 3 ans de 6.905,95 euros) ;
- Condamne Madame A. à payer une amende administrative au titre des prestations non conformes de 75 % du montant des prestations indument attestées à charge de l'assurance soins de santé (L.C. 14.07.1994, art. 142, §1^{er}, 2^o), soit 1.708,22 euros, assortie d'un sursis à hauteur des 2 tiers d'une durée de 3 ans (soit une amende effective de 569,41 euros et une amende assortie d'un sursis d'une durée de 3 ans de 1.138,81 euros) ;
- Dit qu'à défaut de paiement des sommes dues dans les trente jours de la notification de la présente décision, des intérêts au taux légal en matière sociale,

tel que prévu à l'article 2, §3, de la loi du 5 mai 1865 relative au prêt à intérêt, seront dus, de plein droit, à compter de l'expiration du délai précité.

Par sa requête, Madame A. et la SRL B. demandent à la Chambre de première instance de :

- Réformer la décision du fonctionnaire-dirigeant, en ce qu'il a fait intégralement droit à la demande du SECM.
- Dire pour droit que le premier grief (prestations non effectuées) n'est pas établi concernant le patient Monsieur F. et réduire la condamnation à due concurrence.
- Réduire le montant de l'amende administrative à son minimum légal.

A l'audience du 19.12.2024, Madame A. et la SRL B. demandent également à la Chambre de première Instance de revoir le montant de l'indu concernant le patient G. afin de tenir compte des soins de plaie effectivement prodigués.

3. LA DISCUSSION

A. Principes

L'article 73bis de la loi ASSI dispose que :

« Sans préjudice d'éventuelles poursuites pénales et/ou disciplinaires et nonobstant les dispositions des conventions ou des accords visés au Titre III, il est interdit aux dispensateurs de soins et assimilés, sous peine des mesures énoncées à l'article 142, §1^{er} :

- 1. de rédiger, faire rédiger, délivrer ou faire délivrer des documents réglementaires permettant le remboursement des prestations de santé lorsque les prestations n'ont pas été effectuées ou fournies ou lorsqu'elles ont été effectuées ou fournies durant une période d'interdiction temporaire ou définitive d'exercice de la profession ;*
- 2. de rédiger, faire rédiger, délivrer ou faire délivrer les documents réglementaires précités lorsque les prestations ne satisfont pas aux conditions prévues dans la présente loi, dans ses arrêtés et règlements d'exécution, dans les conventions et accords conclus en vertu de cette même loi et/ou lorsque des prestations visées à l'article 34 ont été prescrites durant une période d'interdiction temporaire ou définitive d'exercice de la profession ;*

(...)

Les documents réglementaires précités visent aussi bien les documents papier que les documents en version électronique conformément à l'article 9bis. »

L'article 142 §1^{er} de la loi ASSI dispose que :

« Sans préjudice d'éventuelles sanctions pénales et/ou disciplinaires, les mesures suivantes sont appliquées aux dispensateurs de soins et assimilés qui ne se conforment pas aux dispositions de l'article 73bis :

- 1. le remboursement de la valeur des prestations indûment attestées à charge de l'assurance soins de santé et une amende administrative comprise entre 50 % et 200 % du montant du remboursement en cas d'infraction aux dispositions de l'article 73bis, 1°;*

2. le remboursement du remboursement indûment attesté à charge de l'assurance soins de santé, et/ou une amende administrative comprise entre 5 % et 150 % du montant de la valeur des mêmes prestations en cas d'infraction aux dispositions de l'article 73bis, 2°;
(...) »

L'article 156 §1^{er} de la loi ASSI dispose que :

« Les décisions du fonctionnaire dirigeant du Service d'évaluation et de contrôle médicaux ou du fonctionnaire désigné par lui, visées à l'article 143, les décisions des Chambres de première instance visées à l'article 142 (...) sont exécutoires de plein droit par provision, nonobstant tout recours. Des délais de paiement peuvent être accordés uniquement sur la base d'une demande motivée et appuyée par toute pièce utile permettant d'en apprécier le bien-fondé. Les sommes dues sont payées dans les trente jours de la notification des décisions visées à l'alinéa 1^{er}. A défaut de paiement dans ce délai, les sommes restant dues produisent, de plein droit, des intérêts au taux d'intérêt légal en matière sociale, tel que prévu à l'article 2, §3, de la loi du 5 mai 1865 relative au prêt à intérêt, à compter de l'expiration de ce délai. Dans le cas où le débiteur reste en défaut, les organismes assureurs en application de l'article 206bis, §1^{er}, ou l'Administration générale de la perception et du recouvrement en application de l'article 206bis, §2, peuvent être chargés du recouvrement des montants dus.

Le taux d'intérêt légal en matière sociale a été fixé à 7%, conformément à l'article 2 §3 de la loi du 5 mai 1865 précitée.

L'article 157 §1^{er} de la loi ASSI dispose que :

« Le Fonctionnaire-dirigeant, ou le fonctionnaire désigné par lui, la Chambre de première instance (...) peut décider qu'il sera sursis, en tout ou en partie, à l'exécution des décisions infligeant les amendes visées à l'article 142. Le sursis, d'une durée de un à trois ans, peut être accordé lorsque dans les trois ans précédant le prononcé, aucune amende administrative n'a été infligée ni aucun remboursement de prestations indues n'a été imposé à l'intéressé par une instance administrative ou juridictionnelle instituée au sein ou auprès de l'Institut. Le sursis est révoqué de plein droit lorsque le dispensateur est condamné du chef d'une nouvelle infraction visée à l'article 73bis, commise pendant le délai d'épreuve. »

Enfin, l'article 164, alinéa 2, de la loi ASSI dispose que :

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

B. Matérialité et imputabilité de l'infraction

Madame A. et la SRL B. ne contestent pas les griefs, elles demandent uniquement de rectifier le grief 1 en ce qu'il concerne le patient Monsieur F. et le patient G. et de réduire le montant de l'amende au minimum légal.

Seuls ces points seront donc examinés.

Matérialité du grief n°1 :

- Concernant Monsieur F.

Concrètement, il est reproché à Madame A. d'avoir attesté des toilettes complètes quotidiennes alors que celles-ci n'avaient pas été effectuées.

Madame A. se défend de ce grief en invoquant que Monsieur F. est le père de son ex-époux, avec lequel elle entretient une relation particulièrement conflictuelle.

Elle remet donc en cause la crédibilité des déclarations effectuées par Monsieur F. dans ce contexte particulier et affirme avoir bien effectué toutes les prestations attestées.

Lors de son audition le 10.06.2021, Monsieur F. a déclaré :

« En conclusion, je n'ai jamais reçu de soins infirmiers, ni de toilette de l'équipe de Mme A. Elles m'ont juste déjà coupé les ongles à ma demande. »

Ces déclarations sont sujettes à caution au vu des circonstances familiales décrites par Madame A.

Il est toutefois confirmé par les auditions des infirmières et du médecin traitant de Monsieur F. que ce dernier n'a pas reçu les soins attestés par Madame A.

Ainsi :

Madame H., infirmière, déclare dans son audition du 09.07.2021: *« Il y a longtemps que je ne l'ai plus vu. Ce sont les beaux-parents de Madame A. donc c'est elle qui s'en occupait. J'y allais 4 ou 5 fois par mois. On lui faisait une toilette complète sauf la partie intime, tous les jours. »*

Madame I., infirmière, déclare dans son audition du 26.07.2021 :

« Mr F. Je n'y suis pas allée beaucoup j'y allais beaucoup avant que son épouse ne soit décédée.

Avant le décès de son épouse on faisait la toilette mais pas tous les jours.

Il se déplaçait parfois avec une canne et il avait 1 protection de confort pour la continence.

On faisait souvent un dos-pieds.

Il y a des prestations matin et soir.

J'attestais une T7. »

Enfin, le Dr J. déclare lors de son audition du 24.08.2021 :

« Q : Mr F. a besoin de soins infirmiers ?

R : Non. Il se nourrit, se lave tout seul, s'habille, se déshabille ; je ne vois pas d'infirmière s'occupant de lui. Je ne lui ai jamais prescrit des soins infirmiers. Il a acheté une nouvelle voiture et va à la pharmacie »

Ces déclarations concordantes confirment que Monsieur F. ne recevait pas de toilettes complètes quotidiennes et que son état de santé ne justifiait pas les soins qui ont été attestés.

L'attestation de Monsieur K., petit-fils de Monsieur F., confirme par ailleurs que ce dernier ne recevait pas de toilettes complètes : « Madame A. (...) s'occupait des soins de mon grand-père F. pour sa toilette, lui coupait les ongles des mains et des pieds, lui raser la tête (..) »

La Chambre de première instance ne conteste pas que Madame A. ait prodigué des soins à Monsieur F., néanmoins, les éléments réunis par le SECM démontrent qu'elle ne réalisait pas de toilettes complètes et que le forfait n'était pas justifié.

La chambre de première instance relève par ailleurs, que le modus-operandi est identique pour les 3 patients visés par le grief 1 : attester des toilettes complètes alors que seules des toilettes partielles sont réalisées.

Madame A. a d'ailleurs confirmé à l'audience qu'elle avait pour habitude d'attester de manière injustifiée des toilettes complètes (T7).

Le grief est établi.

- Concernant Monsieur G.

La note de synthèse reprend l'ensemble des soins attestés pour Monsieur G. durant la période litigieuse.

Il ressort des déclarations de Monsieur G. qu'il a reçu des soins de plaie, un jour sur deux, depuis avril 2019. Il n'a jamais reçu de soins auparavant et n'a jamais reçu de toilette complète.

Le SECM a tenu compte des soins de plaie effectivement reçus par Monsieur G., l'indu porte sur toutes les prestations attestées avant avril 2019, toutes les prestations de toilette et sur les prestations de soins de plaie complexes un jour sur deux.

Sur les 1293 prestations attestées durant la période litigieuse, 1.191 sont retenues comme non-effectuées.

Le grief est établi.

Imputabilité

La Chambre de première instance rappelle tout d'abord, en ce qui concerne l'élément moral d'une infraction, qu'il existe des infractions dites « réglementaires » pour lesquelles « le législateur n'a pas expressément prévu, comme condition de l'existence de l'infraction, une intention ou un défaut de prévoyance ou de précaution »¹. Ces infractions sont prévues par des lois qui « punissent la simple violation matérielle de leur

¹ F. KEFER, *Précis de droit pénal social*, 2^e éd., Limal, Anthémis, 2014, p. 68, §61.

prescription. Elles ne recherchent que l'acte lui-même, le punissent dès qu'il est constaté et ne s'enquière ni de ses causes, ni de la volonté qui l'a dirigé »².

Dès lors, « *la responsabilité pénale en droit social n'est souvent subordonnée qu'à deux conditions : la transgression matérielle et l'imputabilité, les délits en cette matière étant généralement des délits réglementaires ne requérant aucun élément moral particulier sauf exceptions. Ainsi, [le fait réprimé] est constitutif d'infraction par le seul fait de la transgression de la prescription légale, abstraction faite de l'intention de l'auteur ou de sa bonne foi. Toutefois, (...) la responsabilité de l'auteur de l'acte ne peut être retenue que si le juge constate en outre que l'acte peut lui être imputé. Toute infraction, qu'elle soit ou non réglementaire, doit être le résultat de l'activité libre et consciente de son auteur »³.*

L'infraction prévue par les articles 73bis et 142 de la loi ASSI constitue une infraction réglementaire. En effet, elle ne requiert pas une volonté particulière de celui qui la commet (« *il est interdit aux dispensateurs de soins et assimilés (...) de rédiger, faire rédiger, délivrer ou faire délivrer les documents [non réglementaires] »*).

La Chambre de première instance rappelle ensuite que l'auteur de l'infraction peut établir l'absence d'activité libre et consciente, en invoquant des causes de justification (commandement de l'autorité, état de nécessité, erreur ou ignorance invincible, etc.). Bien que « *l'existence d'une erreur ne fait pas disparaître l'élément moral* », « *l'auteur sera, dans ce cas, acquitté parce qu'en raison des circonstances, l'acte, qui demeure illicite, ne peut lui être reproché »⁴.*

Lorsqu'une erreur est invoquée, elle doit être « invincible ». Ceci signifie que l'auteur de l'infraction doit avoir « *agi comme l'aurait fait toute personne raisonnable et prudente placée dans les mêmes circonstances que celle où [il] s'est trouvé »⁵.*

Dans l'appréciation du caractère invincible de cette erreur, « *la jurisprudence se montre le plus souvent assez sévère (...). L'erreur dans laquelle le prévenu a versé n'est pas invincible lorsqu'il a négligé de se renseigner auprès de personnes compétentes. S'il a été mal conseillé, même par une personne qualifiée, il n'est pas nécessairement justifié ; encore faut-il que pareil avis l'ait induit dans un état d'erreur invincible »⁶.* Respecter la réglementation est une obligation personnelle du dispensateur de soins⁷, peu importe la complexité du droit social⁸.

En l'espèce, Madame A. a attesté des prestations non effectuées. Aucune erreur invincible ne ressort du dossier, ni n'est d'ailleurs invoquée.

² *Idem.*

³ C. trav. Mons, 26 juin 2007, *J.T.T.*, 2008, p. 146.

⁴ F. KEFER, *op. cit.*, p. 76, §68.

⁵ Cass., 6 septembre 2017, *Pas.*, 2017, p. 1567.

Voy. aussi les nombreux autres arrêts prononcés par la Cour de cassation et cités par CE. CLESSE, *Droit pénal social*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2019, p. 529, §686.

⁶ F. KEFER, *op. cit.*, p. 83, §74.

⁷ Il peut néanmoins mandater une autre personne physique ou morale pour exécuter cette obligation en son nom, mais cela implique la preuve de l'existence d'un tel mandat (Cass., 29 mai 2002, *Pas.*, 2002, p. 1236).

⁸ C. trav. Liège (sect. Namur), 6 août 2009, *Rev. dr. pén. Entr.*, 2010, p. 55, note C-E. CLESSE.

C. Indu à rembourser

L'indu évalué par le Fonctionnaire-dirigeant du SECM s'élève à la somme de 16.089,52 euros. Ce montant n'est pas contesté en tant que tel.

Conformément à l'article 164, alinéa 2, de la loi ASSI, Madame A. et la SRL B. doivent être condamnées solidairement au remboursement de cette somme.

D. Sanction infligée

Les mesures prévues à l'article 142, §1er, 1° et 2° de la loi coordonnée le 14 juillet 1994 sont d'application, à savoir :

- pour les prestations non effectuées (grief n° 1), le remboursement de la valeur des prestations indûment attestées à charge de l'assurance soins de santé et une amende administrative comprise entre 50% et 200% du montant du remboursement ;

et,

- pour les prestations non conformes (grief n° 2), le remboursement de la valeur des prestations indûment attestées à charge de l'assurance soins de santé et/ou une amende administrative comprise entre 5% et 150 % du montant du remboursement.

Madame A. estime que les amendes qui lui ont été infligées sont excessives et disproportionnées, vu l'absence d'antécédents.

Le SECM estime que compte tenu de la gravité de l'infraction consistant à porter en compte de l'assurance soins de santé des prestations non effectuées, il ne semble pas disproportionné d'infliger à Mme A. une amende de 100% dont la moitié avec sursis.

Il en est de même pour le second grief. Une amende de 75% n'est pas une amende élevée d'autant plus que Mme A. bénéficie d'un sursis des 2/3 pour celle-ci. Les amendes infligées par le Fonctionnaire-dirigeant ne sont pas disproportionnées.

La Chambre de première instance relève que le SECM a appliqué un taux raisonnable dans la fourchette prévue :

- 100%, dans une fourchette entre 50 et 200%, pour le grief n°1, afin d'en sanctionner la gravité ;
- 75% dans une fourchette entre 5 à 150% pour le grief n°2.

Le SECM a également tenu compte des explications fournies par Madame A. puisqu'il n'a retenu que deux griefs alors que d'autres manquements graves ont été constatés dont notamment l'absence de dossiers infirmiers.

Les éléments du dossier démontrent, à tout le moins, une méconnaissance totale de la nomenclature dans le chef de Madame A. qui exerce pourtant depuis de nombreuses années.

La Chambre de première instance prendra toutefois en considération l'absence de tout antécédent dans le chef de Madame A., sa volonté déclarée à l'audience de remettre en cause ses pratiques.

Un sursis de 2/3 sera accordé pour l'ensemble des amendes.

E. Application : intérêts de retard

Madame A. et la SRL B. disposent de 30 jours pour effectuer les paiements auxquels elles ont été condamnées, conformément à l'article 156 §1er de la loi ASSI.

A défaut, des intérêts au taux légal en matière sociale (7%) seront dus de plein droit à l'expiration de ce délai.

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

Statuant après un débat contradictoire,

Déclare la demande de Madame A. et de la SRL B. recevable et partiellement fondée ;

Confirme la décision prise le 18.09.2023 par le fonctionnaire-dirigeant du SECM sous les modifications suivantes :

- Maintient la condamnation solidaire de Madame A. et de la SRL B. à rembourser la valeur des prestations indues s'élevant à 16.089,52 euros ;
- Maintient la condamnation de Madame A. à payer une amende administrative au titre des prestations non effectuées de 100% du montant des prestations indûment attestées à charge de l'assurance soins de santé, soit 13.811,89 euros ;

Assortit toutefois celle-ci d'un sursis à hauteur des deux tiers et d'une durée de 3 ans (soit une amende effective de 4.603,96 euros et une amende assortie d'un sursis d'une durée de 3 ans de 9.207,93 euros) ;

- Maintient la condamnation de Madame A. à payer une amende administrative au titre des prestations non conformes de 75% du montant des prestations indûment attestées à charge de l'assurance soins de santé soit 1.708,22 euros ;

assortie d'un sursis à hauteur des deux tiers et d'une durée de 3 ans (soit une amende effective de 569,41 euros et une amende assortie d'un sursis d'une durée de 3 ans de 1.138,81 euros) ;

- Rappelle qu'à défaut de paiement des sommes dues dans les trente jours de la notification de la présente décision, des intérêts au taux légal en matière sociale, tel que prévu à l'article 2, §3, de la loi du 5 mai 1865 relative au prêt à intérêt, seront dus, de plein droit, à compter de l'expiration du délai précité.

La présente décision est prise par la Chambre de première instance composée de Madame Estelle RASSON, présidente, du Docteur Olivia GEMBALA, membre présenté par les organismes assureurs, de Monsieur Johan CORIJN, membre présenté par les organisations représentatives des praticiens de l'art infirmier.

Et prononcée à l'audience du 29 janvier 2025 par Madame Estelle RASSON, présidente, assistée de Madame Françoise DELROEUX, greffière.

Françoise DELROEUX
Greffière

Estelle RASSON
Présidente