

EN CAUSE DE : **Madame A.**, praticienne de l'art infirmier

Première partie appelante représentée par son conseil, Maître C.
loco Maître D., avocat ;

Et la SPRL B.

Seconde partie appelante comparissant par son conseil, Maître
C., loco Maître D. avocat.

CONTRE : **SERVICE D'EVALUATION ET DE CONTRÔLE MEDICAUX**,
institué au sein de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité,
établi à 1150 Bruxelles, Avenue de Tervueren, 211 ;

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

I. ELEMENTS DE PROCEDURE

Par décision prononcée le 11 janvier 2018, la Chambre de recours, statuant après avoir entendu les deux parties, a :

- reçu l'appel de Madame A. et de la SPRL B. et l'a déclaré non fondé en ce qu'il tend à entendre limiter et réduire la condamnation au remboursement des prestations ;
- confirmé la décision dont appel en ce qu'elle déclare établis les griefs n° 1, 2, 3, et 4 formulés à l'encontre de Madame A. et de la SPRL B. ;
- confirmé la condamnation solidaire de Madame A. et de la SPRL B. à rembourser la valeur des prestations indûment versées par l'assurance soins de santé, soit la somme de 140.144,70 €, majorée des intérêts au taux légal en matière sociale dès l'expiration du délai de trente jours consécutif à la notification de la première décision ;
- confirmé la décision dont appel en ce qu'elle dit que l'infraction « prestations non effectuées » (grief 1) et les infractions « prestations non conformes » (griefs 2, 3 et 4) ont été commises par Madame A. et lui sont imputables ;
- avant de statuer sur la sanction, ordonné la réouverture des débats afin de permettre à l'INAMI (SECM) et à Madame A. de s'expliquer sur un point de droit élevé d'office par la Chambre de recours et relatif à l'application de l'article 2, alinéa 2 du Code pénal et à la légalité du cumul de deux amendes administratives pour les mêmes griefs selon que les prestations soient antérieures ou postérieures au 17 mars 2012.

Dans cette décision, la Chambre de recours a également fixé les délais pour l'échange des observations écrites et fixé la date à laquelle les parties seraient entendues sur l'objet de la réouverture des débats.

L'INAMI a déposé ses conclusions après réouverture des débats le 30 janvier 2018 et ses conclusions de synthèse le 2 mars 2018.

Madame A. a déposé ses conclusions après réouverture des débats le 15 février 2018.

Lors de l'audience du 15 mars 2018, les conseils des parties ont été entendus sur l'objet de la réouverture des débats et la cause a été mise en délibéré.

II. DISCUSSION SUR LA SANCTION APPLICABLE

II.1.

Pour rappel, la problématique résulte de ce que la période infractionnelle concernée par la présente affaire s'étend du 1^{er} janvier 2012 au 31 juillet 2012 et qu'au cours de cette période, deux régimes légaux de sanctions se sont succédé dans le temps, à savoir :

- la loi du 6 juin 2010 introduisant le Code pénal social (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2011), laquelle a prévu que la sanction applicable aux dispensateurs de soins (article 225, 3° du C.P.S.) consistait soit en une amende pénale de 50 à 500 €, soit en une amende administrative de 25 à 250 € (article 101 du CPS), à majorer des décimes additionnels (article 102 du CPS) ;
- la loi du 15 février 2012 (M.b. du 8 mars 2012, entrée en vigueur le 18 mars 2012), laquelle a abrogé l'article 225, 3° du Code pénal social et modifié l'article 169 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 en précisant que les infractions à charge des dispensateurs de soins et des personnes assimilées ne sont plus sanctionnées conformément au Code pénal social mais conformément aux articles 73, 73bis, 138 à 140, 142 à 146bis, 150, 156, 164 et 174 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 (article 169, alinéa 3, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994).

Depuis le 18 mars 2012, les sanctions applicables aux faits litigieux sont donc celles prévues par l'article 142, § 1^{er} de la loi ASSI coordonnée le 14 juillet 1994, qui dispose :

« 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° (**sont ici concernées les prestations non effectuées**)*

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 en cas d'infraction aux dispositions de l'article 73bis, 2° (**sont ici concernées les prestations non conformes**)*

(...) ».

Dans la décision dont appel, la Chambre de 1^{ère} instance, faisant partiellement droit à la demande initiale de l'INAMI (SECM) telle que formée dans sa requête introductive d'instance, a statué comme suit sur l'amende administrative :

Dit que l'infraction « prestations non effectuées » et les infractions « prestations non conformes » reprises ci-avant ont été commises par Madame A. et lui sont imputables.

Condamne Madame A. à payer une amende administrative s'élevant à 200,00 €, majorée des décimes additionnels (X 6), soit une amende de 1.200,00 €, à majorer des intérêts au taux légal en matière sociale dès l'expiration du délai de trente jours consécutif à la notification de la présente décision, pour l'infraction reprochée sous le grief n° 1 et commise avant le 18 mars 2012.

Condamne Madame A. à payer une amende administrative s'élevant à 100% du montant de la valeur des prestations indues, soit la somme de 52.080,60 €, à majorer des intérêts au taux légal en matière sociale dès l'expiration du délai de trente jours consécutif à la notification de la présente décision, pour l'infraction reprochée sous le grief n° 1 et commise après le 17 mars 2012.

Condamne Madame A. à payer une amende administrative s'élevant à 200,00 €, majorée des décimes additionnels (X 6), soit une amende de 1.200,00 €, à majorer des intérêts au taux légal en matière sociale dès l'expiration du délai de trente jours consécutif à la notification de la présente décision, pour l'infraction reprochée sous les griefs n° 2, 3 et 4 et commises avant le 18 mars 2012.

Condamne Madame A. à payer une amende administrative s'élevant à 100% du montant de la valeur des prestations indues, soit la somme de 56.163,20 €, à majorer des intérêts au taux légal en matière sociale dès l'expiration du délai de trente jours consécutif à la notification de la présente décision, pour les infractions reprochées sous les griefs n° 2, 3 et 4 et commises après le 17 mars 2012.

La Chambre de 1^{ère} instance a donc condamné Madame A. à deux amendes administratives cumulatives pour chacune des infractions, suivant la période considérée (avant le 18 mars 2012 et après le 17 mars 2012).

Par son appel, Madame A. a critiqué cette décision en ce qu'elle n'aurait pas apprécié « dans sa juste mesure » la sanction à lui infliger pour les irrégularités commises et sollicité une réduction de la hauteur des amendes administratives, ainsi que l'octroi d'un sursis, mais n'a pas critiqué comme telle la décision prise par la Chambre de 1^{ère} instance de cumuler deux sanctions pour la même infraction suivant que les prestations irrégulières soient antérieures au 18 mars 2012 ou postérieures au 17 mars 2012.

II.2.

Le caractère pénal de l'amende administrative n'est pas contesté par les parties.

Suivant l'article 2 du Code pénal :

*« Nulle infraction ne peut être punie de peines qui n'étaient pas portées par la loi avant que l'infraction fût commise.
Si la peine établie au temps du jugement diffère de celle qui était portée au temps de l'infraction, la peine la moins forte sera appliquée. ».*

Ce texte interdit de donner à la loi pénale un effet rétroactif au préjudice de l'inculpé et prescrit, lorsque plusieurs législations se succèdent entre le moment où l'infraction est commise et celui où elle est jugée, d'appliquer une seule peine, la plus douce.

II.3.

Dans ses conclusions après réouverture des débats, l'INAMI (SECM) soutient que l'article 2, alinéa 2, du Code pénal n'est pas d'application en l'espèce en ce que, l'infraction étant qualifiée de « collective », il y aurait lieu d'appliquer la peine applicable au moment où le dernier fait a été commis pour chacun des griefs et ce, même si celle-ci est plus sévère (référence à Cass. 22 octobre 2003, J.T., 2004, p. 354 et Cass., 25 octobre 2006, P.06.0751).

Par conséquent, pour l'INAMI (SECM), dans la mesure où la période infractionnelle s'étend du 1^{er} février 2012 au 31 janvier 2013, il y aurait lieu d'appliquer les sanctions prévues aux dispositions de l'article 142, § 1, 1^o et 2^o de la loi ASSI coordonnée le 14 juillet 1994.

Pourtant, l'INAMI (SECM) – suivi par la Chambre de 1^{ère} instance – a retenu deux peines pour chaque infraction en scindant la période infractionnelle suivant que les prestations ont été effectuées avant ou après le 17 mars 2012.

Ceci aurait été fait « à l'avantage » du dispensateur de soins.

Il y a lieu d'emblée de déclarer que la décision dont appel est illégale en ce qu'elle a appliqué deux peines pour chaque infraction.

II.4.

L'appelante, Madame A. rétorque, dans ses conclusions après réouverture des débats, que pour qu'il y ait délit collectif, comme le soutient l'INAMI (SECM), il faut une unité d'intention entre les diverses infractions.

Or, il n'y aurait pas d'unité d'intention en l'espèce, dès lors que l'on est en présence d'infractions réglementaires, c'est-à-dire qui ne requièrent pas d'intention.

II.5.

Comme précisé dans la décision rendue en cette cause le 11 janvier 2018, les infractions dont il est question sont des infractions réglementaires, c'est-à-dire qu'elles ne requièrent pas la preuve de l'intention et sont punissables par le seul fait de la transgression des dispositions légales.

En effet, l'existence d'une infraction ne peut dépendre d'un élément intentionnel lorsqu'un tel élément constitutif n'est pas requis par la loi.

Il n'en demeure pas moins que « *toute infraction requiert, outre un élément matériel, un élément moral, même lorsque celui-ci n'est pas expressément énoncé dans l'incrimination. La culpabilité du chef d'une infraction requiert la connaissance de ce qu'elle est commise* » (Cass., 4 octobre 2006, RG P.060545F, *juridat*).

Comme il a été définitivement jugé par la Chambre de recours dans la décision du 11 janvier 2018, les faits reprochés aux parties appelantes en la présente cause sont constitutifs d'infractions dès lors qu'ils contreviennent aux articles 73bis 1° et 73bis, 2° de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 et ont été commis librement et sciemment.

Ils sont, par ailleurs, constitutifs d'infractions collectives parce que, dans les deux cas (grief 1 et griefs 2,3 et 4), ils sont constitués de plusieurs actes procédant d'un même but, d'un même comportement délictueux.

L'unité d'intention ainsi constatée est une unité de fait. Il s'agit d'une notion distincte de l'intention en tant qu'élément moral requis pour l'existence de certaines infractions.

Cette constatation permet de regrouper les faits reprochés sous le grief 1 (prestations non effectuées) et sous les griefs 2, 3 et 4 (prestations non conformes), chaque fois en un fait pénal continué ou collectif.

II.6.

Par application des articles 65, alinéa 1^{er} du Code pénal (et de l'article 113, alinéa 1^{er} du Code pénal social), quand un même fait constitue plusieurs infractions ou lorsque différentes infractions soumises simultanément au même juge du fond (ou à l'administration compétente) constituent la manifestation successive et continue de la même intention délictueuse, la peine (ou l'amende administrative) la plus forte est seule infligée.

En d'autres termes, lorsque le juge fonde le délit collectif sur l'unité d'intention, il ne peut pas cumuler les peines des différentes infractions constitutives de l'infraction collective, mais doit n'appliquer qu'une seule peine, la plus lourde.

II.7.

Cette règle n'exclut pas l'application de l'article 2, alinéa 2, du Code pénal, cité plus haut.

Dans un arrêt du 22 octobre 2003, la Cour de cassation (2^e ch., RG P.03.0084.F.) a jugé : « *que lorsque des infractions différentes constituent un délit collectif par unité d'intention et ne donnent lieu, pour ce motif, qu'à l'application d'une seule peine, mais que pendant la période de perpétration de ces infractions la loi portant la peine a été modifiée, il y a lieu d'appliquer la peine établie par la loi nouvelle, la peine prévue à la date de la première infraction fût-elle moins forte que celle qui était prévue à la date de la loi nouvelle* ».

Toutefois, postérieurement à cet arrêt, la Cour constitutionnelle, saisie par la Cour d'appel de Gand de questions préjudicielles relatives à l'article 2 du Code pénal et à la loi du 10 août 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains et contre les pratiques des marchands de sommeil, a dit pour droit que les dispositions légales nouvelles violent les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elles ont pour effet que les infractions commises avant la date de leur entrée en vigueur sont punies d'amendes plus lourdes que celles prévues par la loi ancienne (C. const., arrêt n° 27/2010 du 17 mars 2010).

III. DETERMINATION DU MONTANT DES AMENDES ADMINISTRATIVES

III.1.

La plus forte des peines applicables avant l'entrée en vigueur de la loi du 15 février 2012, sanctionnait tant l'infraction à l'article 73bis, 1° (prestations non effectuées) que celle à l'article 73bis, 2° (prestations non conformes) d'une sanction constituée soit d'une amende pénale de 50 à 500 €, soit d'une amende administrative de 50 à 250 € majorée des décimes additionnels (articles 225, 3°, 101 et 102 du C.P.S.).

Les mêmes infractions toujours punies de la peine la plus forte sont punies, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15 février 2012 (M.b. du 8 mars 2012) :

- pour l'infraction à l'article 73bis 1°: d'une sanction constituée du remboursement de la valeur des prestations indûment attestées et d'une amende administrative comprise entre 50% et 200% du montant de la valeur des prestations concernées ;
- pour l'infraction à l'article 73bis 2°: d'une sanction constituée du remboursement de la valeur des prestations indûment attestées et/ou d'une amende administrative comprise entre 5% et 150% du montant de la valeur des prestations concernées.

En application de l'article 2, alinéa 2, du Code pénal, éclairé par l'enseignement résultant de l'arrêt de la Cour constitutionnelle 27/2010 du 17 mars 2010 (M.b. du 19 mai 2010), la sanction la moins forte est celle de l'article 225, 3° du C.P.S.

III.2.

Dans l'appréciation de la sanction à prononcer à l'encontre de Madame A., la Chambre de recours aura égard aux éléments suivants :

- l'importance des prestations indûment portées en compte à l'assurance obligatoire soins de santé,
- l'absence totale de remise en question dans le chef de Madame A.,
- l'absence de tout commencement de remboursement et de toute proposition en ce sens,
- la circonstance que Madame A. est une professionnelle des soins et qu'elle bénéficie du système du tiers payant qui protège les plus faibles mais qui repose sur la confiance,

mais aussi :

- l'absence d'antécédent,
- le fait que Madame A. n'a plus de personnel et travaille seule désormais.

En fonction de ces éléments, la Chambre de recours estime adéquates et proportionnées les amendes administratives suivantes :

- au titre du grief 1 (prestations non effectuées) : une amende administrative de 250 € majorée des décimes additionnels (x 6), soit une amende administrative de 1.500 € ;
- au titre des griefs 2, 3 et 4 (prestations non conformes) : une amende administrative de 250 € majorée des décimes additionnels (x 6), soit une amende administrative de 1.500 €.

Il ne sera pas accordé de sursis à Madame A., cette mesure n'apparaissant pas justifiée en l'espèce.

PAR CES MOTIFS,

LA CHAMBRE DE RECOURS,

Statuant en prosécution de cause et après avoir entendu les deux parties,

Réforme la décision dont appel quant à la sanction.

Statuant à nouveau sur ce point,

Condamne Madame A. à payer une amende administrative s'élevant à 250 €, majorée des décimes additionnels (x 6), soit une amende de 1.500 €, pour l'infraction reprochée sous le grief 1 (prestations non effectuées) ;

Condamne Madame A. à payer une amende administrative s'élevant à 250 €, majorée des décimes additionnels (x 6), soit une amende de 1.500 €, pour l'infraction reprochée sous les griefs 2, 3 et 4 (prestations non conformes).

Ainsi jugé par la Chambre de recours composée des Docteurs CARLIER Sophie, RAIMONDI Marie-Anne, Madame ORBAN Jacqueline et Monsieur DECUYPER Claude, membres ;

Après en avoir délibéré et statuant contradictoirement à l'égard des parties ;

Mesdames CARLIER, RAIMONDI , ORBAN et Monsieur DECUYPER. ayant rendu leur avis sans prendre part à la décision.

La présente décision est prononcée à l'audience publique du 21 juin 2018 par Madame CAPPELLINI Loretta, présidente, assistée de Madame METENS Caroline, greffier.

METENS Caroline
Greffier

CAPPELLINI Loretta
Présidente