

**CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.**

**A R R E T**

n° 101.771 du 12 décembre 2001

A.73.087/VI-15.870

En cause : **JACMIN Vincent,**  
ayant élu domicile chez  
Mes Philippe MALHERBE et  
Jennifer WALDRON, avocats,  
boulevard de l'Empereur 211  
1000 Bruxelles,

contre :

**l'Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité,**  
Avenue de Tervuren 211  
1150 Bruxelles

---

**LE CONSEIL D'ETAT, VI<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite par lettre recommandée à la poste le 31 janvier 1997 par Vincent JACMIN qui demande l'annulation de la décision prononcée le 27 novembre 1996 par la Commission d'appel instituée auprès du Service du contrôle médical de l'Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité (I.N.A.M.I.);

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme DEBROUX, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 3 mars 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 novembre 2001;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Philippe MALHERBE, avocat, comparaissant pour le requérant, et Mme Véronique CLICHEROUX, conseiller adjoint, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, Madame DEBROUX, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits nécessaires à l'examen de la requête sont les suivants :

1. Le requérant a obtenu le diplôme de docteur en médecine, chirurgie et accouchement à l'Université catholique de Louvain, spécialité en gynécologie-obstétrique.

2. Le 15 mars 1996, le Comité du Service de contrôle médical de l'I.N.A.M.I a décidé de le déférer devant la Chambre restreinte.

Les griefs retenus à sa charge étaient d'avoir attesté des prestations en violation des règles de la nomenclature et de les avoir portées en compte de l'assurance maladie-invalidité. Il s'agissait notamment de prestations attestées sous un numéro de code différent de celui qui eût dû être utilisé et de prestations non attestables.

3. En sa séance du 11 juin 1996, après avoir entendu le requérant, la Chambre restreinte a déclaré les deux griefs établis, ordonné le remboursement des sommes indûment perçues et pris la décision d'interdire aux organismes assureurs d'intervenir dans le coût des prestations de santé dispensées par le requérant pendant une période d'un an.

4. Le 17 juillet 1996, le requérant a saisi la Commission d'appel de cette décision.

A titre principal il demandait que la décision de la Chambre restreinte fût déclarée nulle de plein droit et qu'il fût dit qu'il n'y aurait pas lieu à évocation par la Commission d'appel; à titre subsidiaire, il demandait que la sanction fût déclarée illégale et que la Commission d'appel, émendant et faisant ce que la Chambre restreinte eût dû faire, déclarât les poursuites irrecevables et les griefs non établis à son égard.

Le 27 novembre 1996, la Commission d'appel a prononcé la décision présentement attaquée, qui a été notifiée au requérant le 2 décembre 1996.

La Commission d'appel a déclaré la "nullité" de la décision de la Chambre restreinte, la décision déferée n'ayant été ni délibérée ni votée dans une composition conforme à la légalité. La Commission d'appel a relevé, d'une part, le déséquilibre entre le nombre de représentants des organismes assureurs et celui des représentants des associations représentatives du corps médical lors du délibéré, en violation de l'article 141, § 2, alinéa 8, de la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités coordonnée du 14 juillet 1994 et, d'autre part, le défaut d'incidence de l'abstention d'un médecin représentant les organismes assureurs au moment du vote, cette abstention n'étant pas prévue par la loi.

La Commission d'appel a décidé encore "qu'il y a lieu à évocation" quant à l'examen des griefs à l'encontre de l'appelant et a jugé que "par aucun élément invoqué dans les rétroactes de la cause, (...) il n'est, par la procédure administrative suivie jusque devant la Commission de céans, porté atteinte à l'objectivité et à l'impartialité de celle-ci".

La réouverture des débats a été ordonnée d'office pour permettre à l'appelant d'exposer les moyens contenus dans sa requête d'appel et ses conclusions non encore plaidées devant la Commission. Elle fut fixée à l'audience publique du 27 mars 1997.

Il ressort des renseignements communiqués au Conseil d'Etat qu'à la demande du requérant, arguant du présent recours, le Président de la Commission d'appel a décidé, le 18 mars 1997, de remettre l'affaire "jusqu'à ce que le Conseil d'Etat (ait) statué";

Considérant que la partie adverse excipe de l'irrecevabilité de la requête en ce que le Service du contrôle médical y est désigné comme partie adverse alors que ce

Service est dépourvu de personnalité juridique propre, distincte de celle de l'Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité;

Considérant que le requérant poursuit en l'espèce la cassation de la décision prononcée en premier et dernier ressort par la Commission d'appel du Service du contrôle médical de l'I.N.A.M.I.; que celle-ci, étant une juridiction administrative, ne peut être désignée comme partie adverse; que le requérant devait désigner en cette qualité l'I.N.A.M.I., personne morale à laquelle ressortit la Commission d'appel; que, toutefois, l'erreur commise par le requérant à cet égard n'est pas de nature à entraîner l'irrecevabilité de la requête dès lors que, dans le cadre de l'instruction, l'auditeur rapporteur a rectifié les errements du requérant et que l'I.N.A.M.I. a déposé un mémoire en réponse et un dernier mémoire;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la "violation des lois coordonnées sur l'assurance obligatoire soins de santé et indemnité, violation des principes généraux du droit administratif relatifs au caractère d'ordre public et substantiel relatif à la composition d'un collège délibérant et des articles 2 et 1068 du Code judiciaire, excès de pouvoir"; qu'il fait valoir, en une première branche, qu'après avoir constaté que la Chambre restreinte était illégalement composée, la Commission d'appel ne pouvait évoquer au fond mais devait constater l'inexistence de la décision de la Chambre restreinte et renvoyer l'affaire devant un organe régulièrement composé; qu'en une seconde branche, il affirme qu'en décidant d'évoquer, la Commission d'appel a fait application de l'ancien Code de procédure civile de 1806 et méconnu l'article 2 du Code judiciaire ainsi que la loi coordonnée sur l'assurance maladie-invalidité, qui ne prévoit pas pareil pouvoir d'évocation, de même que les principes généraux du droit administratif qui n'offrent pas la possibilité d'une évocation après annulation pour violation d'une formalité substantielle et d'ordre public; qu'il fait valoir, surabondamment, que l'article 1068 du Code judiciaire relatif à l'effet dévolutif de l'appel n'est pas applicable par la Commission d'appel qui est une juridiction administrative indépendante du pouvoir judiciaire et régie par les règles du droit administratif;

Considérant que les Chambres restreintes visées à l'article 141, § 2, de la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 ne décident pas en tant que juridictions administratives lorsque, en application de l'article 156 de la même loi, elles interdisent aux organismes assureurs l'intervention dans le

coût des prestations de santé effectuées par un dispensateur de soins qui ne se conforme pas aux dispositions légales ou réglementaires concernant l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités mais qu'elles agissent alors en qualité d'autorités administratives; que, dès lors, c'est en qualité de juridiction statuant en premier et dernier ressort, et non pas en appel d'une juridiction du premier degré, que la Commission d'appel prévue par l'article 155 de la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités, précitée, se prononce lorsqu'elle juge sur "l'appel" de la décision de la Chambre restreinte en application de l'article 156, alinéa 6, de la même loi; que le moyen manque en droit en ce qu'il reproche à la décision attaquée d'avoir méconnu les articles 2 et 1068 du Code judiciaire en tant qu'ils sont relatifs à l'appel;

Considérant que la Commission d'appel tient de l'article 156 de la loi coordonnée relative à l'assurance soins de santé et indemnités, précitée, une compétence de pleine juridiction, l'obligeant à substituer en tout état de cause sa propre décision à celle de la Chambre restreinte lorsqu'elle est saisie d'un recours à l'encontre d'une des décisions de celle-ci; que, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que la Commission d'appel se dispose à accueillir ou à rejeter le recours, cette obligation de substitution implique qu'elle annule la décision attaquée et la remplace par la sienne propre;

Considérant qu'en l'espèce, la Commission d'appel, répondant en cela à ce que le requérant postulait dans ses conclusions, a "dit l'appel fondé en ce qu'il postule la nullité de la décision déferée" et a annulé celle-ci; que jugeant ensuite, à l'encontre des conclusions du requérant, qu'elle n'avait pas, ce faisant, épuisé sa juridiction, elle a décidé d'évoquer l'affaire au fond; qu'ainsi, elle a fait une juste application de l'article 156 de la loi précitée et qu'elle n'a violé aucun principe général de droit administratif;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen n'est fondé en aucune de ses branches;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la "Violation du principe général des droits de la défense (objectivité, impartialité du juge, principe du contradictoire et de l'égalité des armes). Violation de l'article 149 de la Constitution coordonnée"; qu'il fait valoir qu'aux pages 20 à 24 et 74 à 86 de ses conclusions déposées devant la Commission d'appel, il a exposé en quoi tant la note des faits (p. 11 à 19) établie par le Service du contrôle que le rapport qui y renvoyait violaient ses droits de la défense en faisant état de faits de surconsommation, à propos desquels il n'avait jamais été interrogé et qui ne relevaient pas de la compétence de la Chambre restreinte; qu'en une première branche, il soutient que la Commission d'appel a admis, lors de

l'audience du 21 novembre 1996, que les moyens qu'il développait à partir du point 6, page 18, de ses conclusions (inconstitutionnalité de l'article 156 de la loi coordonnée sur l'assurance soins de santé et indemnités, irrecevabilité des poursuites pour violation du principe général des droits de la défense et violation du principe de bonne administration, fond enfin) seraient plaidés à une audience ultérieure éventuelle d'où il suit qu'en répondant aux arguments exposés aux pages 20 à 24 des conclusions et développés aux pages 74 à 86, et en statuant par une décision définitive sur ce moyen, la Commission d'appel a violé les droits de la défense; qu'en une deuxième branche, il fait valoir qu'en permettant au seul médecin-inspecteur principal d'exposer tous les points litigieux et notamment ceux figurant à la page 3 de son rapport, contestés aux pages 20 à 24 et 74 à 86 de ses conclusions, la Commission d'appel a violé le principe du contradictoire et l'égalité des armes; qu'en une troisième branche, il affirme que la Commission d'appel a omis de préciser dans sa décision en quoi l'objectivité et l'impartialité de celle-ci n'avaient pas été violées et n'a pas répondu à ses arguments, méconnaissant ainsi l'article 149 de la Constitution; qu'il affirme qu'en faisant référence dans son arrêt aux pages 11 à 19 de l'exposé des faits du Service de contrôle et à la page 3 du rapport devant la Commission d'appel, celle-ci a en réalité répondu au moyen tiré de l'irrecevabilité des poursuites exposé aux pages 20 à 24 de ses conclusions d'appel, moyen qui était fondé sur ce que la note de faits mentionnait un reproche de surconsommation à propos duquel il n'avait jamais été entendu; qu'il affirme encore qu'en demandant à une partie de s'abstenir d'exposer ses moyens de défense sur certains points et en admettant dans le même temps que l' "accusation" puisse faire état de ces mêmes points, la Commission d'appel a violé le principe de l'égalité des armes et le principe fondamental du procès équitable; qu'il énonce enfin qu'affirmer que par aucun élément invoqué dans le rapport, il n'a été porté atteinte à l'objectivité et à l'impartialité de la procédure est contraire à la réalité puisque certaines pièces citées à l'appui du rapport contiennent des appréciations qui lui sont défavorables et contre lesquelles il n'a pu se défendre;

Considérant que, par la décision attaquée, la Commission d'appel a décidé notamment que :

" ( ...) par aucun élément invoqué dans les rétroactes de la cause, tels que visés, au rapport de la Commission d'appel, dont a donné connaissance en substance le médecin inspecteur principal devant la Commission de céans à l'audience publique du 21.11.96, rapport qui à la page 3 fait référence aux pages 11 à 19 de l'exposé des faits, notamment «des données statistiques», il n'est, par la procédure administrative suivie jusqu'à devant la Commission de céans, porté atteinte à l'objectivité et à l'impartialité de celle-ci; que ces éléments ne sont pas les griefs tels que formulés par le Comité du service du contrôle médical à l'encontre de l'appel, griefs que la Commission doit apprécier à l'exclusion d'autres griefs ( ... )";

Considérant que cette motivation fait apparaître que la Commission d'appel ne s'est prononcée sur aucun des éléments mentionnés dans les rétroactes de la cause et repris dans le rapport fait devant elle par le médecin inspecteur principal à la Commission d'appel, fussent-ils ou non de nature à faire grief au requérant; que, pour le surplus, la procédure qui s'est développée devant le Comité du Service du contrôle médical puis devant la Chambre restreinte est de nature purement administrative et que les principes généraux qui règlent la procédure juridictionnelle n'y sont pas applicables; que la Commission d'appel a donc pu décider, sans violer l'article 149 de la Constitution, que par la procédure administrative suivie jusque devant elle, il n'avait pas été porté atteinte à son objectivité ou à son impartialité; que le moyen n'apparaît fondé ni en sa première ni en sa troisième branche;

Considérant, quant à la deuxième branche du moyen, qu'il ressort de l'article 308 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités, précitée, que l'exposé de l'affaire par le rapporteur désigné prend place au début des débats devant la Commission d'appel; qu'aucune disposition de nature législative ou réglementaire n'obligeait la Commission d'appel, lors de l'audience du 21 novembre 1996, à n'entendre le médecin-inspecteur rapporteur qu'en un rapport partiel, excluant les points que critiquerait le requérant lors d'une audience ultérieure; que le requérant ne conteste pas avoir eu la possibilité de plaider sur tous les moyens soulevés jusqu'à la page 18 de ses conclusions, à l'exclusion du point 6, soit notamment sur la violation du principe d'impartialité (p. 12 à 18 des conclusions déposées devant la Commission d'appel); que la Commission a donc pu, sans violer le principe du contradictoire et de l'égalité des armes, estimer qu'aucun élément invoqué dans les rétroactes de la cause ne portait atteinte à son objectivité et à son impartialité; que le moyen n'est pas davantage fondé en sa deuxième branche que dans les deux autres branches et qu'il doit être rejeté;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la "Violation de l'article 6, § 1er, de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales"; qu'il fait valoir que la Commission d'appel déclare la disposition visée au moyen inapplicable à elle-même comme à la Chambre restreinte en se fondant sur un arrêt de la Cour de Strasbourg du 8 juillet 1991 et sur un arrêt de la Commission d'appel du 28 avril 1993, alors que l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la Convention précitée est applicable à toute procédure qui, telle celle qui peut aboutir à la suspension de l'intervention des organismes assureurs dans le coût des prestations dispensées par un médecin, peut avoir un effet sur les droits et les obligations de caractère civil de celui-ci;

Considérant que, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si c'est à bon droit ou non que la Commission d'appel a décidé que l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne lui était pas applicable et qu'il ne l'était pas non plus à la Chambre restreinte, il suffit de constater qu'en l'espèce, la Commission d'appel n'a nullement contesté au requérant le droit d'exiger que sa cause fût entendue par un juge présentant toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité mais qu'elle a examiné si elle offrait de telles garanties et jugé qu'il en était bien ainsi; que le moyen ne peut être retenu;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de la "Violation des articles 10, 11, 144 et 145 de la Constitution coordonnée"; qu'il affirme qu'en décidant d'évoquer l'affaire au fond, la Commission d'appel a statué sur une contestation qui a pour objet un droit civil, alors que l'article 144 de la Constitution, visé au moyen, énonce que cette contestation relève exclusivement des Cours et tribunaux; qu'il affirme que le fait de soumettre inconstitutionnellement des litiges portant sur des droits civils à des juridictions administratives est une discrimination interdite par les articles 10 et 11 de la Constitution; qu'il soutient que si ce moyen n'a pas encore fait l'objet de plaidoiries et que s'il n'est pas rencontré directement par la décision attaquée, il lui appartient néanmoins de le soulever au cours de la présente procédure;

Considérant qu'en qualité de juge de cassation, le Conseil d'Etat ne peut connaître, en principe, de moyens nouveaux;

Considérant toutefois qu'en l'espèce, le moyen a été soulevé par le requérant aux pages 18 à 20 de ses conclusions devant la Commission d'appel; qu'en décidant d'annuler la décision de la Chambre restreinte, de rejeter le grief de violation du principe d'impartialité et d'objectivité et d'évoquer la cause, la Commission d'appel s'est déclarée, indirectement mais certainement, compétente pour en connaître, sans cependant rencontrer le moyen; qu'en cela, elle n'a pas motivé sa décision au voeu de l'article 149 de la Constitution; que cette illégalité doit être soulevée d'office; qu'il appartiendra, le cas échéant, à la juridiction a quo de poser à la Cour d'arbitrage une question préjudicielle à cet égard;

Considérant que dans son dernier mémoire, le requérant prend un cinquième moyen, nouveau, de la violation de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et d'une bonne administration de la justice; qu'il soutient que l'examen de sa cause par le Conseil d'Etat a accusé un retard

excessif de sorte que le délai raisonnable visé par l'article 6.1 de la Convention précitée a été dépassé, alors que ni son comportement ni la complexité de l'affaire ne justifient la durée de la procédure; qu'il soutient encore que le dépassement du délai raisonnable porte atteinte aux droits fondamentaux que lui confère l'article 6.1 de la Convention précitée, ce qui doit avoir pour conséquence que la décision attaquée doit être annulée sans renvoi devant la Commission d'appel; qu'il fait valoir qu'il s'est trouvé "dans une position particulièrement désavantageuse puisqu'il n'aura disposé que de trente jours pour répondre à peine de forclusion et d'une présomption irréfutable de désistement en cas d'absence de réaction";

Considérant que dans le même dernier mémoire, le requérant prend un sixième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée; qu'il fait valoir que "l'article 21 (remplacé par l'article 2 de l'arrêté royal du 26 juin 2000) impose des délais de forclusion de trente jours au requérant pour réagir au rapport de l'auditeur qui conduit à l'irrecevabilité ou au rejet de la requête"; qu'il affirme que cette disposition ne peut recevoir application parce qu'elle établit une discrimination prohibée entre justiciables au préjudice de la catégorie particulière de justiciables devant le Conseil d'Etat;

Considérant que, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si les cinquième et sixième moyens sont de nature à être soulevé pour la première fois en cassation, il suffit de constater qu'ils sont étrangers à la décision attaquée; qu'ils ne sont, dès lors, pas recevables,

## **DECIDE**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Est annulée la décision prise par la Commission d'appel instituée auprès du Service du contrôle médical de l'Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité le 21 novembre 1996 en cause de Vincent JACMIN, médecin spécialiste en gynécologie-obstétrique, en tant seulement qu'elle ne motive pas la décision par laquelle elle se déclare implicitement mais certainement compétente pour connaître du recours laissant ainsi sans réponse les conclusions du requérant.

**Article 2.**

Le recours est rejeté pour le surplus.

**Article 3.**

Le présent arrêt sera transcrit sur les registres de la Commission d'appel et mention en sera faite en marge de la décision annulée.

**Article 4.**

La cause est renvoyée à la Commission d'appel autrement composée.

**Article 5.**

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI<sup>e</sup> chambre, le douze décembre deux mille un par :

|               |                              |
|---------------|------------------------------|
| MM. ANDERSEN, | Président du Conseil d'Etat, |
| HANSE,        | Conseiller d'Etat,           |
| LEWALLE,      | Conseiller d'Etat,           |
| HARMEL,       | Greffier.                    |

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

R. ANDERSEN.