CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 255.147 du 30 novembre 2022

A. 232.707/VI-21.963

En cause : **l'INAMI (Service d'évaluation et de contrôle médicaux),**
représenté par son administrateur général,
ayant élu domicile chez
M^es^ Pierre SLEGERS et
Margaux KERKHOFS, avocats,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles,

contre :

KASAO KASUNGU Jacques,
ayant élu domicile chez
M^e^ Bruno FONTEYN, avocat,
chaussée de La Hulpe 178
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 janvier 2021, l'INAMI (Service d'évaluation et de contrôle médicaux), représenté par son administrateur général, demande la cassation de la décision de la Chambre de recours instituée auprès du service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI, telle que prononcée le 17 décembre 2020, avec pour numéro de rôle FB-002-19.

II. Procédure

Le dossier de l'affaire a été communiqué par la juridiction ayant rendu la décision attaquée.

Une ordonnance n^o^ 14.205 du 3 février 2021 a déclaré le recours en cassation admissible.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 16 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a sollicité d'être entendue par un courrier du 19 avril 2022.

Une ordonnance du 20 septembre 2022, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience du 19 octobre 2022.

M. David De Roy, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^{e} Pierre Slegers, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{e} Bruno Fonteyn, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits et antécédents de la procédure

1. Monsieur KASAO-KASUNGU est infirmier gradué et gérant de la SPRL SOINS CONFORT PLUS qui a été déclarée en faillite le 18 mars 2019.

2. Le 2 septembre 2019, suite à une requête du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI (SECM), la Chambre de première instance :

- condamne monsieur KASAO-KASUNGU et la SPRL SOINS CONFORT PLUS au remboursement de la valeur des prestations indument attestées à charge de l'assurance soins de santé, soit la somme totale de 57.990,97 euros ;
- condamne monsieur KASAO-KASUNGU au paiement d'une amende administrative s'élevant à 200 % du montant de la valeur des prestations indues, soit la somme de 115.981,94 euros ;
- assortit cette condamnation d'un sursis partiel, pour la moitié (50%) de l'amende.

3. Le 16 décembre 2020, la Chambre de recours : « dit que les demandes du SECM dirigées contre Monsieur Jacques KASAO KASUNGU en sa prétendue qualité de personne assimilée aux dispensateurs de soins sont irrecevables ». Il s'agit de la décision attaquée.

IV. Recevabilité du recours

IV.1. Thèses des parties

A. Mémoire en réponse

La partie adverse oppose au recours deux exceptions d'irrecevabilité, prises du défaut de qualité à agir et du défaut d'intérêt à agir.

S'agissant de la première de ces deux exceptions, elle relève que la procédure originaire a été initiée et poursuivie par le Service d'évaluation et de Contrôle médicaux, représenté par son fonctionnaire-dirigeant, signataire pour le SECM de l'ensemble des actes de procédure posés tant devant la Chambre de première instance que devant la Chambre de recours.

Les poursuites diligentées par le SECM, organe de l'INAMI, le sont devant une juridiction administrative instituée en son sein, ce qui ressort de l'article 144 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : « la loi ASSI »). Les travaux préparatoires à l'origine de la disposition qui a institué ces chambres indiquent les raisons qui justifient la séparation opérée par la loi entre les compétences spécifiquement dévolues au SECM, à proprement parler, et celles dévolues aux Chambres de première instance et de recours. Ils rendent compte de la volonté du législateur, qui est double, à savoir : d'une part d'avoir une distinction nette entre les fonctions d'enquête et de poursuite et la fonction de juger, et ce aux fins d'apporter des garanties d'indépendance et d'impartialité tant objectives que subjectives aux dispensateurs de soins ; d'autre part, d'assurer que l'indépendance fonctionnelle des organes distincts mis en place (le SECM, pour l'enquête et les poursuites et les juridictions administratives de première instance et de recours, pour la phase de jugement) soit assurée au sein même d'une personne juridique unique : l'INAMI. Selon la partie adverse, c'est dans ce contexte que l'INAMI lui-même n'est pas partie aux procédures initiées devant la Chambre de première instance et la Chambre de recours, seul le SECM l'étant. C'est à ce titre également que ce n'est pas

l'administrateur général de l'INAMI qui représente le SECM devant les Chambres de Première instance et de recours, mais bien le fonctionnaire-dirigeant du SECM. Pour cette raison, l'ensemble des actes de procédure ont été posés par le SECM, sous la signature de son fonctionnaire-dirigeant et la décision attaquée n'a pas été notifiée par la Chambre de recours à l'INAMI, contrairement à ce qu'il allègue en termes de requête, mais au seul Service d'évaluation et de contrôle médicaux. Selon, la partie adverse, outre que pareil mode de fonctionnement s'inscrit dans la logique même de la cassation administrative dont rend compte la doctrine autorisée, il répond au prescrit des articles 139, alinéa 4, 7°, et 145, § 5, de la loi la loi ASSI, qui donnent au seul SECM et à son fonctionnaire-dirigeant la compétence de « saisir les Chambres de première instance, interjeter appel contre les décisions des Chambres de première instance et former un recours en cassation devant le Conseil d'État ». Cette compétence, au contraire, n'est pas conférée à l'INAMI, représentée par son administrateur général. La partie adverse fait également valoir que l'INAMI n'était pas partie dans la procédure. Seul le SECM l'était. Selon elle, la compétence de poursuite, en ce compris celle d'initier une procédure en cassation administrative devant le Conseil d'État, est seule dévolue aux SECM et à son fonctionnaire-dirigeant en vertu de la loi. Il y va de la garantie de l'indépendance et de l'impartialité des fonctions respectives au sein de la personne juridique unique de l'INAMI, ce que confirment les travaux préparatoires. Toujours selon la partie adverse, l'INAMI, représenté par son administrateur, n'étant pas partie à la procédure devant le juge *a quo*, ne peut initier la présente procédure. L'administrateur général, du reste, n'a pas la compétence légale de représenter le SECM dans le présent contentieux. Il ne pouvait donc initier le présent recours.

Partant, selon la partie adverse, le recours est irrecevable. Elle développe, par ailleurs, la deuxième exception, relative au défaut d'intérêt à agir du requérant.

B. Mémoire en réplique

Le requérant objecte que, contrairement à ce que semble soutenir la partie adverse, le présent recours n'est pas la première occasion pour le Conseil d'État de se prononcer sur un recours en cassation introduit à l'encontre d'une décision de la Chambre de recours, ainsi que cela ressort d'une jurisprudence établie du Conseil d'État, selon laquelle l'INAMI est habilité à intervenir dans le cadre d'un recours en cassation d'une décision de la Chambre de recours tant en qualité de partie requérante, qu'en qualité de partie adverse. Il évoque notamment à ce propos l'arrêt n° 236.398 du 10 novembre 2016 et ajoute que, comme le précise utilement la

partie adverse dans son mémoire en réponse, c'est bien le SECM qui est, au sein de l'INAMI, l'organe compétent pour « l'enquête et les poursuites » d'infraction à la loi AMI. Selon le requérant, la partie adverse tente d'établir une différence entre un service de l'INAMI et l'INAMI lui-même et ainsi prétendre que les service de ce dernier disposeraient d'une personnalité juridique distincte de celle de l'INAMI, mais ce raisonnement ne peut être suivi : tout d'abord, la partie adverse n'y croit manifestement pas elle-même puisqu'elle affirme rigoureusement le contraire dans son second moyen d'irrecevabilité du recours ; plus fondamentalement, l'article 139 de la loi AMI précise qu'« il est institué au sein de l'Institut un Service d'évaluation et de contrôle médicaux ». Cette disposition ne dote cependant pas ce service de la personnalité juridique. *A contrario*, l'article 10 de cette même loi précise que « l'institut est un établissement public doté de la personnalité civile ». Le requérant en infère que c'est donc bien l'INAMI, représenté par son administrateur général, qui dispose de la qualité à agir devant le Conseil d'État pour contester les décisions prises par la Chambre de recours, ce qui – selon lui – se déduit de l'article 181 de la loi AMI. À l'appui de sa thèse, il se réfère à l'arrêt n° 245.110 du 8 juillet 2019, dans lequel le Conseil d'État considère que « l'original du mémoire en réponse a été signé par l'administrateur général de la partie adverse, de sorte que le grief des requérants relatif à la compétence du signataire de ce mémoire – dont le greffe du Conseil d'État leur a notifié une copie conforme – ne peut être retenu ». Selon le requérant, l'administrateur général de l'INAMI représente donc valablement celui-ci dans le cadre des recours devant le Conseil d'État. Il en conclut que la critique de la partie adverse manque donc en droit.

C. Plaidoiries

À l'audience du 19 octobre 2022, le requérant a soutenu, de manière générale, que le rapport de l'auditeur, sur la question de la qualité à agir, procédait de confusions entre la décision d'agir, la partie au recours et la représentation de celle-ci, estimant que, concrètement, différentes étapes doivent être distinguées en l'espèce, à savoir la décision d'introduire le recours en cassation ; la distinction entre la partie devant la Chambre de recours et la personne légalement compétente pour représenter cette partie dans le cadre d'un recours externe ; la représentation de cette personne morale.

À propos de la décision d'introduire le recours en cassation, il a soutenu que la première étape consiste à prendre valablement cette décision et pose la question de savoir qui, au sein de l'INAMI, peut prendre la décision de former un pourvoi en cassation contre un arrêt de la Chambre de recours. Selon lui, la décision

d'introduire un recours en cassation à l'encontre d'une décision de la Chambre de recours est prise par le Service d'évaluation et de contrôle médicaux, dès lors que c'est ce service qui est partie à la procédure. Il s'est référé aux articles 139 et 145 de la loi AMI, pour retenir que de la lecture combinée de ces deux articles, il ressort que le fonctionnaire-dirigeant peut décider d'agir et former les recours en cassation pour le service qui, lui-même, « est chargé » de cette mission. Il a également relevé les indices de ce que le SECM est bien un service de l'INAMI, qui – seul – jouit de la personnalité juridique. Considérant que le rôle qui incombe au fonctionnaire-dirigeant est donc de décider de se pourvoir en cassation, il a fait valoir qu'en l'espèce c'est bien le SECM, représenté par son fonctionnaire-dirigeant, qui a pris la décision d'introduire le recours en cassation. Il s'est référé à ce sujet à un courriel, dont il a déposé copie en pièce complémentaire, pour soutenir qu'il ressort de celui-ci que c'est bien le SECM qui souhaite voir casser la décision de la Chambre de recours et qu'une distinction est faite entre cette décision de former un recours en cassation et la désignation d'un avocat par l'administrateur général de l'INAMI. Selon le requérant, cette décision d'agir, pourtant, n'emporte pas la constitution d'une personne juridique distincte, ni une capacité d'agir propre. En d'autres termes, se pose ensuite la question de savoir si le S.E.C.M. dispose de la capacité pour agir devant le Conseil d'État.

À propos de la capacité d'agir en justice, le requérant a fait valoir que c'est l'INAMI qui est la personne juridique capable d'agir et agit pour le SECM. Selon lui, la contestation avancée par la partie adverse et à laquelle se joint le rapport de l'auditeur, nécessite de s'écarter de cette règle sans pour autant qu'un texte le prévoie puisque les articles 139 et 145 de la loi AMI précitée n'accordent pas de personnalité juridique au S.E.C.M.

En ce qui concerne la personne légalement compétente pour représenter l'INAMI, il a soutenu que l'administrateur général de l'INAMI est la seule personne légalement compétente pour représenter l'Institut, ainsi que cela ressort en particulier des articles 177 et 181 de la loi AMI, cette compétence n'étant confiée à aucun autre organe ou service. L'administrateur général de l'INAMI est donc, selon le requérant, chargé de l'exécution des décisions du SECM dès lors que celui-ci est un service spécial au sens de l'article 2 de la loi et est aussi et, ensuite, chargé de représenter l'Institut en justice. Il ressort d'ailleurs, toujours selon le requérant, des travaux préparatoires de la loi programme du 17 juin 2009 qui a inséré l'article 181, alinéa 5, de la loi AMI, que la volonté du législateur est explicite et consiste à distinguer entre la décision d'agir et sa mise en œuvre, en ce compris la représentation en justice. Il en a conclu que c'est donc bien à l'administrateur

général qu'appartient la compétence requise pour mettre en œuvre la décision d'introduire le présent recours en cassation devant le Conseil d'État et d'y représenter l'INAMI et que la compétence du fonctionnaire-dirigeant n'enlève rien à la compétence générale d'exécution et de représentation de l'administrateur général.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

La partie adverse conteste la recevabilité du recours en cassation au motif qu'il serait introduit par l'INAMI, alors que celui-ci n'était pas partie à la cause devant la juridiction dont la décision est attaquée. Elle fait valoir qu'introduit par l'INAMI que représente son administrateur général, et non par le Service d'évaluation et de contrôle médicaux institué au sein de l'Institut et représenté par son fonctionnaire-dirigeant, ce recours méconnaît les dispositions légales applicables.

Les articles 139, alinéa 4, 7°, et 145, § 5, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, sont libellés comme suit :

« Art. 139. Il est institué au sein de l'Institut un Service d'évaluation et de contrôle médicaux, composé d'un service central et des services régionaux au sens de l'article 32 des lois du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative.
[…]
Il est chargé :
[…]
7° d'interjeter appel des décisions des Chambres de première instance ou de former un recours en cassation administrative devant le Conseil d'État contre les décisions des Chambres de recours, sans autorisation préalable ni approbation ultérieure du Comité.
[…] » ;

« Art. 145. (…)
§ 5. Sans autorisation préalable ni approbation ultérieure du Comité, le Fonctionnaire-dirigeant du Service d'évaluation et de contrôle médicaux ou le fonctionnaire désigné par lui peut saisir les Chambres de première instance, interjeter appel contre les décisions des Chambres de première instance et former un recours en cassation devant le Conseil d'État ».

Il apparaît, à la lecture de la requête et selon les termes qui y sont utilisés pour identifier les parties à la cause, que le recours a été introduit pour « L'INAMI (SERVICE D'EVALUATION ET DE CONTROLE MEDICAUX), représenté par son administrateur général ». Une telle mention n'est certes pas dénuée d'ambiguïté. Elle contient toutefois la désignation du Service d'évaluation et de contrôles médicaux (ci-après désigné S.E.C.M.), qui était bien partie à la cause,

en particulier devant la Chambre de recours qui a adopté la décision attaquée par le présent recours. Dans ces conditions, et sauf à faire preuve d'un formalisme excessif, il ne peut être inféré de la lecture du libellé de la requête sur ce point que le présent recours serait introduit par un requérant qui n'était pas partie à la cause devant la juridiction administrative dont la décision est attaquée.

Sous ce premier angle, l'exception d'irrecevabilité ne peut donc être accueillie. Il doit toutefois être également répondu à cette exception sous l'angle du grief – que revient à formuler le point 18 du mémoire en réponse, et qu'ont spécialement mis en évidence les débats à l'audience – selon lequel il n'appartenait pas à l'administrateur général de l'INAMI d'initier le présent recours. Ceci implique de devoir notamment déterminer si une décision de former le présent recours en cassation a été valablement prise par le fonctionnaire-dirigeant du S.E.C.M. L'exception est appuyée, sur ce point, par l'auditeur rapporteur qui – dans le rapport déposé conformément à l'article 16 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État – affirme qu'« il ne fait pas de doute que la décision d'introduire le recours au Conseil d'État doit être prise par l'autorité compétente, à savoir, aujourd'hui, le SECM représenté par son fonctionnaire-dirigeant ». Pour faire reconnaître que la décision de former le présent recours en cassation a bien été prise par le fonctionnaire-dirigeant du S.E.C.M., le requérant dépose une pièce complémentaire, reproduisant un courriel du 22 décembre 2020 adressé à son conseil pressenti, par l'un des agents de ses services. Ce courriel se lit comme suit :

« Bonjour Maître,
Suite à notre entretien téléphonique de ce jour, vous trouverez, ci-joint, la décision de la Chambre de recours que le SECM souhaite voir casser, un résumé des arguments pouvant être invoqués, l'exposé des faits et rétroactes de procédure ainsi que la décision de la Chambre de 1e instance.
La décision de la Chambre de recours nous a été notifiée le 18/12.
Comme je vous l'indiquais, vous pouvez avoir accès à notre dossier électronique en adressant votre demande à […] ou par téléphone au […], en mentionnant votre nom, votre n° de Registre national et votre adresse mail.
Notez que nos bureaux seront fermés du 25 décembre au 4 janvier.
Je suis en congé à partir de demain, le 23/12, mais serai à votre disposition pour toute information supplémentaire dès le 4 janvier.
Votre désignation officielle par M. De Cock vous sera adressée après les congés, dans le courant de la première semaine de janvier.
Vous remerciant d'avance pour votre collaboration,
[s.] ».

En termes de plaidoiries, le requérant semble prétendre trouver dans l'expression du souhait de voir casser la décision de la Chambre de recours la preuve de l'existence de la décision de former un recours en cassation. Il ne peut être suivi

dans cette lecture du courriel précité, qui ne suffit pas, en soi, à établir qu'une telle décision de former le présente recours a été prise, *a fortiori* qu'elle a été prise par le fonctionnaire-dirigeant du S.E.C.M.

À défaut de permettre d'établir que la décision de le former a bien été prise par l'autorité compétente, le recours est irrecevable et doit, pour cette raison, être rejeté.

V. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse demande « de condamner la partie requérante au paiement de l'indemnité de procédure, liquidée à la somme de 700 euros ». Il y a lieu de faire droit à cette demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Le recours en cassation est rejeté.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le 30 novembre 2022 par :

Imre Kovalovszky,	président de chambre,
David De Roy,	conseiller d'État,
Florence Piret,	conseiller d'État,
Vincent Durieux,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Vincent Durieux Imre Kovalovszky