

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**  
**LE PRÉSIDENT DE LA VI<sup>e</sup> CHAMBRE**

**À R R Ê T**

n° 255.881 du 23 février 2023

A. 232.926/VI-21.983

En cause : **JACMIN Vincent**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Werner DERIJCKE et  
Philippe MALHERBE, avocats,  
avenue Louise 65/11  
1050 Bruxelles,

contre :

**le Service d'évaluation et de contrôle médicaux (SECM),  
institué au sein de l'Institut national d'assurance  
maladie-invalidité.**

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 15 février 2021, Vincent Jacmin demande la cassation de « la décision rendue le 14 janvier 2021 (n° de rôle FB-001-12) par la chambre de recours instituée auprès du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (le "SECM"), notifiée au requérant par lettre expédiée le 18 janvier 2021, en cause du requérant contre le SECM ».

*II. Procédure*

Le droit et la contribution visés aux articles 70, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, et 66,6<sup>o</sup>, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État – auxquels renvoient, pour l'enrôlement du recours en cassation, les articles 6 et 28, 1<sup>o</sup> et 6<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État – ont été acquittés.

Le dossier de la procédure a été communiqué par la juridiction administrative ayant rendu la décision objet du recours.

Une ordonnance n° 14.304 du 13 avril 2021 a déclaré le recours en cassation admissible.

La partie adverse s'est abstenue de déposer un mémoire en réponse.

Le requérant a régulièrement déposé un mémoire ampliatif.

M. Benoît Cuvelier, premier auditeur chef de section 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 demandé la poursuite de la procédure afin d'être entendue.

Une ordonnance du 5 octobre 2022, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience du 16 novembre 2022.

M<sup>me</sup> Florence Piret, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Caroline Dewez, *loco* M<sup>es</sup> Werner Derijcke et Philippe Malherbe, avocat, comparissant pour la partie requérante, et M. Paul André Briffeuil, comparissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoît Cuvelier, premier auditeur chef de section, 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 utiles*

1. Le 14 janvier 2009, le service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (ci-après : « le SECM ») saisit la chambre de première instance instituée auprès du SECM de l'INAMI de plusieurs griefs, faits au requérant, le docteur Vincent Jacmin, médecin spécialiste en gynécologie-obstétrique, d'avoir attesté des prestations non effectuées (grief 1) ainsi que des prestations non conformes à la loi ou à ses arrêtés d'exécution en violation de la nomenclature des soins de santé (griefs 2 à 4) et de les avoir portées en compte à l'assurance maladie-invalidité.

- Pour le grief 1, il s'agit des prestations de colposcopies et d'examens microscopiques de frottis des patientes suivies pour monitoring folliculaire, ce qui, suivant le SECM, a généré un indu de 1090,72 euros pour la période du 1<sup>er</sup> février 2003 au 7 octobre 2006;
- Pour les griefs 2 à 4, il s'agit notamment des prestations attestées sous un numéro de code différent de celui qui eût dû être utilisé ainsi que des prestations non attestables et de défaut de production de protocoles et de supports iconographiques, ce qui, suivant le SECM, a généré des indus de 421.695,65 euros pour la période du 18 novembre 2003 au 31 janvier 2007 (grief 2), de 105.949,16 euros pour la même période (grief 3) et de 161,52 euros pour la période du 3 novembre 2004 au 13 avril 2005 (grief 4).

Le SECM demande que le requérant soit condamné à :

- rembourser la valeur des prestations indûment versées par l'assurance soins de santé, soit la somme de 528.897,05 euros;
- payer, pour le grief 1, une amende administrative s'élevant à 50 % du montant de l'indu, soit la somme de 546,36 euros;
- payer, pour les griefs 2 à 4, une amende administrative s'élevant à 150 % du montant de l'indu, soit la somme de 492.134,64 euros.

Devant la chambre de première instance, l'affaire est enrôlée sous le numéro de rôle **FA-001-09** (volet « réalité conformité »).

Des conclusions et conclusions additionnelles sont déposées par le requérant et le SECM.

Le 4 mars 2010, le requérant dépose une requête en récusation contre les deux membres représentant les organismes assureurs qui siègent à la chambre de première instance.

Après plusieurs remises, l'affaire est fixée à l'audience du 1<sup>er</sup> avril 2010. À l'audience, le requérant dépose une nouvelle requête en récusation qui a le même objet, pour corriger, semble-t-il, une erreur matérielle qui s'est glissée dans la première requête déposée.

Dans sa demande de récusation, le requérant soutient que les deux représentants des organismes assureurs qui siègent à la chambre de première instance ont un intérêt direct à la cause et doivent, dès lors, se récuser.

Il expose, en substance, que les organismes assureurs ont un intérêt direct à le voir condamner à la récupération des prestations jugées indues et au paiement de l'amende – puisque ce sont ces organismes qui ont payé les prestations litigieuses et que le produit de l'amende est versé à l'INAMI auquel les organismes assureurs sont financièrement et structurellement liés –, que les représentants des organismes assureurs, membres de la chambre de première instance, ont voix délibérative, sont deux fois supérieurs en nombre au magistrat et peuvent donc influencer la conviction de ce dernier pour promouvoir l'intérêt des organismes assureurs qui les ont proposés et qu'ils représentent, que ces organismes assureurs sont, par ailleurs, les créanciers de l'INAMI dont le SECM est un organe et aussi demandeur en la présente cause, qu'ils siègent au comité de gestion de l'INAMI qui contrôle les paiements effectués par ces organismes, que ceux-ci ont droit à 25% d'un montant réservé dans le budget INAMI qui est versé dans les fonds de bonis des organismes assureurs et que ces derniers sont aussi structurellement liés au SECM, celui-ci étant dirigé par un comité composé notamment de représentants de ces organismes. Il demande de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle sur la compatibilité de l'article 145, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnité, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : « loi AMI ») avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, §1<sup>er</sup>, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2. Le 21 avril 2009, le SECM saisit la chambre de première instance instituée auprès du SECM de l'INAMI du grief, fait au requérant, d'avoir « exécuté des prestations superflues ou inutilement onéreuses, à charge du régime d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités sur base de la comparaison de la pratique avec celle de dispensateurs normalement prudents et diligents et placés dans des circonstances similaires ».

Il s'agit de frottis cervico-vaginaux, de colposcopies microscopiques, d'échographies bidimensionnelles du système cardiovasculaire et d'hystéroscopies portées en compte par le requérant, au nom de 23 bénéficiaires, d'une manière qui ne correspond pas à celle de dispensateurs normalement prudents et diligents placés dans des circonstances similaires.

Le SECM demande que le requérant soit condamné à payer l'amende administrative maximale de 5000 euros.

Devant la chambre de première instance, l'affaire est enrôlée sous le numéro de rôle **FA-017-09** (volet « surconsommation »).

Des conclusions et conclusions additionnelles sont déposées par le requérant et le SECM.

Le 26 janvier 2010, le requérant dépose une requête en récusation contre les deux membres représentant les organismes assureurs qui siègent à la chambre de première instance.

Les arguments soulevés sont, en substance, les mêmes que ceux qui sont invoqués dans la requête en récusation déposée dans l'affaire portant le numéro de rôle **FA-001-09** (volet « réalité conformité »). Il est suggéré de poser la même question préjudicielle.

L'affaire est également fixée à l'audience du 1<sup>er</sup> avril 2010.

3. Par deux décisions distinctes du 31 mai 2010, la chambre de première instance décide, dans chacune des deux affaires **FA-001-09** (volet « réalité conformité ») et **FA-017-09** (volet « surconsommation »), de renvoyer les causes devant la chambre de recours pour que soient jugées les demandes de récusation et sursoit à statuer pour le surplus.

4. Par courrier du 4 avril 2012, le greffier de la chambre de recours, au nom du « président », convoque le requérant à comparaître le 8 mai 2012 devant la chambre de recours aux fins de connaître des requêtes en récusation déposées devant la chambre de première instance.

Les causes sont enrôlées, devant la chambre de recours, sous le numéro de rôle unique **FB-001-12**. Il est précisé que les deux volets « surconsommation » et « réalité conformité » sont visés.

5. Par courrier daté du 5 avril 2012, les conseils du requérant demandent au greffier de la chambre de recours de leur indiquer la composition de la chambre de recours devant siéger le 8 mai et de préciser les fonctions de ces membres.

6. Le 25 avril 2012, le greffier de la chambre de recours informe les conseils du requérant que les docteurs Carlier et Raimondi composeront la chambre de recours en tant que « membres représentants des organismes assureurs ».

7. Le 3 mai 2012, le requérant dépose « dans la cause portant le numéro FB-001-12 », deux requêtes en récusation dirigées respectivement contre les docteurs Carlier et Raimondi.

8. Ces requêtes sont communiquées au Conseil d'État qui, par un arrêt n° 220.620 du 17 septembre 2012, les rejette.

9. Par ses arrêts n°s 225.901 et 225.902 du 19 décembre 2013, le Conseil d'État rejette les recours en annulation introduits par le requérant respectivement contre l'arrêté royal du 7 juin 2012 portant renouvellement de mandats et nomination de présidents et de membres de la chambre de première instance instituée auprès du service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI et contre l'arrêté royal du 7 juin 2012 portant renouvellement de mandats de membres de la chambre de recours instituée auprès du service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI.

10. Le 10 juillet 2014, le président de la chambre de recours adopte une ordonnance de fixation des délais pour conclure sur les requêtes en récusation introduites par le requérant contre certains membres de la chambre de première instance et fixe l'affaire à l'audience de la chambre de recours du 9 septembre 2014.

Le numéro de rôle de l'affaire portée devant la chambre de recours est unique et toujours le même : **FB-001-12**. Il est toutefois clairement précisé que l'ordonnance a pour objet de fixer la procédure d'examen des requêtes en récusation déposées dans les deux affaires portant les numéros de rôle **FA-001-09** et **FA-017-09** devant la chambre de première instance, à la suite des deux décisions du 31 mai 2010 rendues par cette dernière de renvoyer ces deux affaires devant la chambre de recours.

11. Par des conclusions déposées le 6 août 2014, l'INAMI sollicite que les requêtes en récusation des membres de la chambre de première instance soient rejetées.

12. Par un courrier électronique du 19 août 2014, les conseils du requérant interrogent le greffe de la chambre de recours sur l'identité et la fonction des membres appelés à siéger le 9 septembre 2014.

13. Par un courrier électronique du 20 août 2014, le greffier de la chambre de recours informe les conseils du requérant que monsieur Kurz, président, et les docteurs Carlier et Raimondi, membres visés à l'article 145, §1<sup>er</sup>, alinéa 2, 2°, de la loi AMI, composeront notamment la chambre de recours.

14. Le 9 septembre 2014, le requérant dépose « dans les causes jointes sous le numéro FB-001-12 » des requêtes en récusation dirigées contre monsieur Kurz et contre les docteurs Carlier et Raimondi.

15. Ces requêtes sont communiquées au Conseil d'État qui, par son arrêt n° 230.328 du 25 février 2015, rejette les demandes de récusation, les jugeant irrecevables en tant qu'elles visent les docteurs Raimondi et Carlier et non fondée en tant qu'elle vise le président de la Chambre de recours.

16. Le 11 décembre 2015, le requérant établit des conclusions en vue de l'audience de la chambre de recours du 16 décembre 2015, où doivent être examinées les requêtes en récusation des membres de la chambre de première instance.

Dans ses conclusions, le requérant indique tout d'abord que l'affaire enrôlée sous le numéro de rôle FB 001-12 de la chambre de recours concerne deux affaires distinctes qui ont été introduites devant la chambre de première instance par deux requêtes du SECM respectivement le 14 janvier 2009 (volet « réalité conformité ») inscrite sous le numéro FA-001-09 et le 21 avril 2009 (volet « surconsommation ») inscrite sous le numéro FA-017-09. Il ajoute qu'« il semble que le greffier de la chambre de recours a pris l'initiative de “joindre” sous un seul numéro de rôle les deux affaires pourtant distinctes », qu'« une telle décision est non seulement illégale puisque la juridiction saisie n'avait pris aucune décision de jonction » et qu'elle « est aussi source de confusion ». Il expose aussi que, par ses arrêts n° 220.620 et 230.328, le Conseil d'État a rejeté les requêtes en récusation dirigées contre les membres de la chambre de recours et « a renvoyé à la chambre de recours le soin de juger des requêtes en récusation dirigées contre les membres de la chambre de première instance dans les affaires qui avaient été introduites [par] deux requêtes distinctes du SECM respectivement le 14 janvier 2009 [...] (cas de conformité) et le 21 avril 2009 (cas de surconsommation) [...] ».

Il soutient ensuite que la composition tant de la chambre de recours que de la chambre de première instance est irrégulière au motif qu'elles sont notamment composées de membres désignés « à titre de représentants des organismes assureurs » alors qu'ils ont voix délibérative devant la chambre de première instance. Il demande de poser, à ce sujet, une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.

Il expose après ses moyens pour justifier la récusation pour cause de suspicion légitime tant pour le docteur Desquiens que pour le docteur Neiryck. Dans un premier moyen, il soutient que les docteurs Desquiens et Neiryck ne

présentent pas les garanties d'indépendance et d'impartialité requises dès lors qu'ils siègent, depuis de nombreuses années, à titre de représentants des organismes assureurs et sur présentation de ces derniers au sein de la chambre de première instance, qu'ils y ont voix délibérative, sont deux fois supérieurs en nombre au magistrat et peuvent, en leur qualité de techniciens, exercer leur influence sur celui-ci. Dans un deuxième moyen, il fait valoir que la fonction de médecin-conseil que les docteurs Desquiens et Neiryneck exercent et qui les fait participer à l'exécution de la loi AMI – en tant que contrôleurs des prestations de santé – est incompatible avec celle de juge. C'est d'autant plus le cas, selon lui, que les médecins-conseils prêtent serment devant le SECM. Dans un troisième moyen, il rappelle que le SECM intervient pour sanctionner disciplinairement les médecins-conseils et qu'une apparence de subordination existe dès lors entre ceux-ci et le SECM. Dans un quatrième moyen, il fait valoir que les organismes assureurs ont un intérêt direct au litige pendant devant la chambre de première instance et en déduit que les membres qui les représentent au sein de cette juridiction et qui sont leurs employés doivent être récusés. Il ajoute encore que les organismes assureurs sont eux-mêmes liés structurellement au SECM, demandeur en la cause, puisque celui-ci est dirigé par un comité composé notamment de représentants de ces organismes.

17. Le 13 janvier 2016, le greffier de la chambre de recours informe les parties que l'affaire FB-001-12 est remise *sine die*, à la demande du président de la chambre de recours.

18. Le 20 décembre 2016, le greffier de la chambre de recours convoque les parties à l'audience du 26 janvier 2017.

19. Le 1<sup>er</sup> février 2017, le greffier de la chambre de recours informe les parties que l'affaire est remise à l'audience du 25 avril 2017, à la demande des conseils du requérant.

20. Le 20 février 2017, les conseils du requérant demandent au greffier de la chambre de recours de leur communiquer les noms, qualités et professions des membres qui siégeront le 25 avril 2017.

21. Par un courrier du 27 février 2017, le greffier de la chambre de recours informe les conseils du requérant que les docteurs Carlier et Raimondi, membres nommés en vertu de l'article 145, §1<sup>er</sup>, alinéa 3, 2<sup>o</sup>, de la loi AMI, composeront notamment la chambre de recours.

22. Le 25 avril 2017, le requérant dépose « dans les causes jointes sous le numéro FB-001-12 », deux nouvelles requêtes en récusation à l'encontre des docteurs Carlier et Raimondi.

23. Ces requêtes sont communiquées au Conseil d'État qui, par un arrêt n° 239.864 du 14 novembre 2017, saisit la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle concernant la conformité de l'article 145 de la loi AMI avec les articles 10 et 11, 151, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution, le principe général d'indépendance et celui d'impartialité.

24. Par son arrêt n° 15/2019 du 31 janvier 2019, la Cour constitutionnelle dit pour droit que « [l']article 145 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ».

25. Par un arrêt n° 244.836 du 18 juin 2019, le Conseil d'État rejette la requête en récusation dirigée à l'encontre du docteur Raimondi et estime qu'il n'y a plus lieu à statuer sur celle qui est dirigée contre le docteur Carlier, celle-ci ayant obtenu la démission honorable de ses fonctions de membre effectif de la chambre de recours.

L'affaire FB-001-12 est en conséquence renvoyée devant la chambre de recours.

26. Le 21 octobre 2019, le greffe de la Chambre de recours informe les parties que l'affaire FB-001-12 sera traitée lors de l'audience fixée le 21 novembre 2019.

27. Le 5 novembre 2019, les conseils du requérant demandent au greffier de la chambre de recours de leur communiquer les noms, qualités et professions des membres qui siégeront le 21 novembre 2019.

28. Par un courrier du 6 novembre 2019, le greffier de la chambre de recours informe les conseils du requérant que le siège sera composé notamment de monsieur Mathieu, président, et des docteurs Profili et Evelette, membres présentés par les organismes assureurs.

29. Le 21 novembre 2019, le requérant dépose « dans les causes jointes sous le numéro FB-001-12 », trois nouvelles requêtes en récusation à l'encontre de monsieur Mathieu, président, et des docteurs Profili et Evelette.

30. Ces requêtes sont communiquées au Conseil d'État qui, par ses arrêts n<sup>os</sup> 247.487, 247.488 et 247.489 du 4 mai 2020, les rejette. La cause enrôlée sous le numéro FB-001-12 est renvoyée devant la chambre de recours.

31. Le 24 septembre 2020, le greffier de la chambre de recours informe les parties que l'affaire FB-001-12 sera traitée lors de l'audience fixée le 30 octobre 2020. La cause est remise à l'audience du 23 novembre 2020, à la demande du requérant.

32. Le requérant dépose des conclusions le 19 novembre 2020.

Il fait, à nouveau, valoir que le greffier de la chambre de recours a pris l'initiative de « joindre » sous un seul numéro de rôle deux affaires pourtant distinctes, qu'une telle décision est illégale – puisque la juridiction saisie n'a pris aucune décision de jonction – et qu'elle est source de confusion.

Dans un premier moyen, il soutient que la chambre de recours est inconstitutionnelle, dès lors que sont en jeu des droits de nature civile (remboursement d'un prétendu indu). Dans un deuxième moyen, il affirme que la composition de la chambre de recours ne permet pas de garantir un procès équitable dès lors qu'elle ne comprend pas des gynécologues comme assesseurs. Dans un troisième moyen, il expose que la demande de récusation est devenue sans objet pour ce qui concerne le docteur Neirinck qui n'est plus membre de la chambre de première instance, mais qu'il maintient ses griefs « quant au Dr. G. Desquiens ». Il suggère de poser trois questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle.

33. Le 14 janvier 2021, la chambre de recours rend la décision attaquée qui est notifiée au requérant par une lettre expédiée le 18 janvier 2021.

Le dispositif de cette décision est le suivant :

« [...] Dît que la requête en récusation :

- est devenue sans objet en tant que dirigée contre le Dr Neirynck;
- est recevable, mais non fondée en tant que dirigée contre le Dr Desquiens et doit être rejetée;

Renvoie la cause pour le surplus devant la chambre de première instance instituée auprès du service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité ».

#### *IV. Recevabilité de la « note d'audience » déposée la veille de l'audience par le requérant*

La veille de l'audience, le requérant a déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État une note d'audience, laquelle a également été communiquée à la partie adverse.

Une telle note n'est pas prévue par l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État et doit se comprendre comme un geste de courtoisie envers les autres parties et le Conseil d'État, par lequel le requérant annonce ce qu'il envisage de plaider à l'audience. Elle n'est donc pas prise en considération comme pièce de procédure. Le cas échéant, il sera rendu compte des questions abordées dans cette note et qui ont été effectivement plaidées à l'audience du 16 novembre 2022, au fur et à mesure de l'examen des moyens auxquels elles se rapportent.

#### *V. Premier moyen*

##### *V.1. Thèse du requérant*

##### *1. Requête*

Le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 149 de la Constitution, des articles 8.17 et 8.18 du Code civil et, pour autant que de besoin, des articles 1319, 1320 et 1322 de l'ancien Code civil et des articles 6 et 8, § 1<sup>er</sup>, et 19, § 6, de 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 instituées auprès du service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI.

Il fait grief à la décision attaquée de statuer par une unique décision sur les demandes de récusation qui lui ont été renvoyées par deux décisions distinctes (RG FA-001-09 et RG FA-017-09) prises le 31 mai 2010 par la chambre de première instance et d'énoncer néanmoins que :

« Contrairement à ce que soutient le Dr Jacmin, le greffe de la chambre de recours n'a pas pris l'initiative de joindre deux causes différentes, la chambre de céans étant saisie d'un seul dossier repris sous le numéro de rôle FB-001-12 ».

Après avoir rappelé la portée des dispositions visées au moyen, le requérant soutient, dans une *première branche*, que les causes initialement

introduites le 14 janvier 2009 (FA-001-09) et le 21 avril 2009 (FA-017-09) devant la chambre de première instance ne pouvaient être jointes et devaient faire l'objet de deux décisions séparées, de façon à ce que ces deux procédures non connexes se poursuivent séparément devant la chambre de première instance. Il affirme que, même sous l'angle de la récusation, il n'y avait aucune connexité au sens de l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 9 mai 2008 précité, la récusation pouvant être prononcée dans une cause et pas dans l'autre et les décisions pouvant être exécutées chacune de leur côté sans que l'exécution de l'autre s'en trouvât perturbée. Il rappelle que la chambre de première instance a d'ailleurs renvoyé ces deux causes devant la chambre de recours par deux décisions distinctes du 31 mai 2010 rendues séparément dans les causes FA-001-09 et FA-017-09. Il estime que la mention de la décision attaquée selon laquelle « [...] le greffe de la chambre de recours n'a pas pris l'initiative de joindre deux causes différentes, la chambre de céans étant saisie d'un seul dossier repris sous le numéro de rôle FB-001-12 » est inconciliable avec les deux décisions du 31 mai 2010 rendues dans deux causes distinctes et expose que :

- soit la chambre de recours a statué par une unique décision sur ces deux décisions distinctes de la chambre de première instance, ce qui suppose qu'une jonction des causes a eu lieu à un moment donné;
- soit celle-ci n'a statué que sur une seule des deux demandes et on ne sait pas laquelle.

Le requérant en déduit, *premier rameau*, qu'en statuant par une unique décision sur les deux demandes de récusation qui lui ont été renvoyées par deux décisions distinctes (RG FA-001-09 et RG FA-017-09) du 31 mai 2010 de la chambre de première instance, sans constater la nécessité de joindre ces affaires pour cause de connexité – et en niant même que pareille jonction soit intervenue au niveau de la chambre de recours, malgré pourtant l'attribution d'un numéro de rôle unique – la décision attaquée :

- *première brindille*, viole les articles 6 et 8, § 1<sup>er</sup>, de 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 instituées auprès du service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI, dès lors qu'en vertu de ces dispositions réglementaires, et sauf connexité expressément constatée, la chambre de recours doit statuer par des décisions distinctes, portant des numéros de rôle distincts, sur les décisions distinctes qui lui sont déférées;
- *deuxième brindille*, viole à tout le moins la foi due au rôle général de la chambre de recours dès lors que l'attribution d'un numéro de rôle unique à l'affaire faisant l'objet de la décision ici attaquée, vaut nécessairement jonction pour une raison

qui ne peut être que la connexité et partant viole les articles 8.17 et 8.18 du Code civil et, pour autant que de besoin les articles 1319, 1320 et 1322 de l'ancien Code civil, ainsi que, pour autant que de besoin, les articles 6 et 8, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 9 mai 2008, précité.

Il fait valoir, *deuxième rameau*, que dans la mesure où le Conseil d'État admettrait que, comme elle le prétend, la chambre de recours ou son greffe n'ont pas eux-mêmes joint les causes renvoyées devant ladite chambre de recours, celle-ci n'a à tout le moins pas pu valablement constater avoir été saisie d'un seul dossier et a donc méconnu la teneur et le sens des deux décisions du 31 mai 2010, et partant, viole la foi qui leur est due en vertu des articles 8.17 et 8.18 du Code civil (et, pour autant que de besoin, des articles 1319, 1320 et 1322 de l'ancien Code civil, violant également les articles 6 et 8, § 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 9 mai 2008, précité).

Il soutient, *troisième rameau*, que la décision de la chambre de recours qui, saisie de requêtes dans deux causes distinctes entre les mêmes parties, ne dit pas sur quel recours et dans quelle cause elle statue, est nulle.

Dans une *deuxième branche* invoquée à titre subsidiaire, le requérant rappelle le contenu des articles 149 de la Constitution et 19, § 6, de l'arrêté royal du 9 mai 2008 précité (obligation pour le juge de motiver sa décision, laquelle doit en outre être exempte de contradiction).

Il fait valoir, *premier rameau*, que dès lors que la décision attaquée prétend qu'aucune jonction n'a été opérée à l'occasion des demandes de récusation qu'elle a examinées dans le cadre de la présente cause, il n'est pas possible, à la lecture de la décision attaquée, de déterminer si la chambre de recours statue dans le cadre de la cause FA-001-09 ou dans le cadre de la cause FA-017-09, en sorte que le Conseil d'État est dans l'impossibilité de procéder au contrôle de légalité qui lui incombe, ce qui viole les articles 149 de la Constitution et 19, § 6, de l'arrêté royal du 9 mai 2008 précité.

Il soutient, dans un *second rameau*, que la décision attaquée contient une contradiction dans les motifs, ce qui équivaut à une absence de motivation, dès lors que :

- *Première brindille*, la décision attaquée constate, d'une part, que deux causes différentes – RG FA-001-09 et RG FA-017-09 – ont été renvoyées devant la chambre de recours par deux décisions rendues séparément le 31 mai 2010, et, d'autre part, que la chambre de recours a été saisie d'une seule et même cause, ce qui revient à constater tout à la fois être saisie de deux causes et n'en être saisie

que d'une seule, est contradictoire et viole les articles 149 de la Constitution et 19, § 6, de l'arrêté royal du 9 mai 2008, précité.

- *Seconde brindille*, la décision attaquée soutient, d'une part, que « [...] le greffe de la Chambre de recours n'a pas pris l'initiative de joindre deux causes différentes », tout en constatant néanmoins, d'autre part, que « [l]a cause fut enrôlée devant la Chambre de recours sous [l'unique] n° FB-001-12 », et examine les deux causes – différentes en première instance – sous ce même unique numéro de rôle, et opère donc une jonction de fait, ce qui constitue deux motifs incompatibles (absence de jonction d'une part et attribution d'un numéro de rôle unique pour statuer sur deux procédures de récusation d'autre part) et viole les articles 149 de la Constitution et 19, § 6, de l'arrêté royal du 9 mai 2008 précité.

## *2. Plaidoiries du requérant*

Le requérant insiste à l'audience sur le fait que la décision attaquée mentionne clairement, en réponse à l'argument qu'il a soulevé dans ses conclusions, que « le greffe de la chambre de recours n'a pas pris l'initiative de joindre deux causes différentes, la chambre de céans étant saisie d'un seul dossier repris sous le numéro de rôle FB-001-12 ». Il estime que le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation à celle de la chambre de recours sur ce point, cette appréciation gisant en fait puisque c'est par une analyse du dossier – et donc en toute souveraineté – que la chambre de recours estime qu'il n'y a eu aucune jonction en amont de sa propre décision. Il fait valoir que la chambre de recours devait expliquer comment, saisie de deux causes distinctes, elle a pu se prononcer par une décision unique, ce qu'elle ne fait pas. Il en déduit que la décision attaquée est bien entachée d'illégalité pour les raisons développées dans le premier moyen. Il indique encore qu'il n'attaque pas une mesure d'avant dire droit, mais le fait que, saisie de deux requêtes, la chambre ne rende qu'une décision sans que l'on puisse constater de décision de jonction en amont de cette décision. Il expose encore avoir un intérêt à son recours, peu importe que la chambre de recours ait statué sur l'ensemble des demandes de récusation, car il a tout intérêt à voir casser la décision qui rejette ses demandes de récusation.

## *V.2. Appréciation du Conseil d'État*

La problématique soulevée par le moyen a trait à la procédure suivie par la chambre de recours pour statuer sur les demandes de récusation introduites par le requérant contre certains membres de la chambre de première instance saisie de deux requêtes du SECM le concernant.

Le Conseil d'État, statuant comme juge de cassation, est notamment compétent pour contrôler que la juridiction administrative a respecté les règles de

procédure qui lui sont applicables. Il peut, à cette fin, avoir égard aux pièces de la procédure.

Il ressort des pièces du dossier transmis au Conseil d'État que, par deux décisions distinctes du 31 mai 2010, la chambre de première instance a décidé, dans les deux affaires portant les numéros de rôle FA-001-09 (volet « réalité conformité ») et FA-017-09 (volet « surconsommation ») dont elle était saisie, de renvoyer ces causes devant la chambre de recours afin que soient jugées les demandes de récusation déposées par le requérant le 26 janvier 2010 (dans l'affaire FA-017-09) et les 4 mars et 1<sup>er</sup> avril 2010 (dans l'affaire FA-017-09). Comme le relève le requérant, les deux causes ont, devant la chambre de recours, été d'emblée enrôlées sous l'unique numéro de rôle FB-001-12. Par ordonnance du 10 juillet 2014, le président de la chambre de recours a toutefois implicitement, mais certainement, confirmé la jonction des deux causes pour ce qui concerne l'examen des demandes de récusation dont cette chambre était saisie. Cette ordonnance fixe la procédure d'examen de ces demandes en visant expressément les deux affaires portant, devant la chambre de première instance, les numéros de rôle FA-001-09 et FA-017-09.

Le recours en cassation contre une telle décision avant dire droit n'est ouvert qu'après l'adoption d'une décision définitive, laquelle épuise la juridiction du juge sur une question litigieuse. Tel est le cas de la décision attaquée qui rejette les demandes de récusation introduites par le requérant contre certains membres de la chambre de première instance et « renvoie la cause pour le surplus devant [cette] chambre [...] ».

L'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, de 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 instituées auprès du service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI permet de traiter comme connexes des demandes ou des recours « lorsqu'ils sont liés entre eux par un rapport si étroit qu'il y a intérêt à les instruire et juger en même temps afin d'éviter des solutions qui seraient susceptibles d'être inconciliables si les affaires étaient jugées séparément ».

Le juge du fond apprécie souverainement, sous réserve du respect des droits de la défense, si les nécessités d'une bonne administration de la justice requièrent ou non la jonction de procédures pour cause de connexité. Il n'appartient pas au Conseil d'État, statuant comme juge de cassation, de substituer son appréciation à celle du président de la chambre de recours pour décider, à sa place, de l'existence d'une cause de connexité entre les demandes de récusation dont la chambre de recours est saisie. En ce qu'il reproche à la chambre de recours d'avoir

opéré la jonction des demandes de récusation introduites dans les deux affaires FA-001-09 et FA-017-09 alors que, selon lui, cette jonction ne se justifiait pas, le moyen est irrecevable.

Par son ordonnance du 10 juillet 2014, le président de la chambre de recours a implicitement, mais certainement confirmé la jonction des demandes de récusation dont cette chambre était saisie. Dès lors, la chambre de recours a, sans méconnaître les articles 6 et 8, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 9 mai 2008 précité, pu statuer par une unique décision sur ces demandes. Contrairement à ce qu'affirme le requérant, une telle décision ne méconnaît pas la foi due au rôle général de la chambre de recours ni aux décisions de renvoi du 31 mai 2010 de la chambre de première instance.

Il ressort, par ailleurs, très clairement tant de la décision attaquée que des pièces de la procédure que la chambre de recours a rejeté les demandes de récusation dont elle était saisie à la suite des décisions de renvoi rendues le 31 mai 2010 par la chambre de première instance dans les deux causes FA-001-09 et FA-017-09. Au contraire de ce que soutient le requérant, le Conseil d'État est donc en mesure d'exercer le contrôle visé à l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État sur la décision contentieuse attaquée rendue en dernier ressort par la chambre de recours.

Certes, l'indication selon laquelle « le greffe de la chambre de recours n'a pas pris l'initiative de joindre deux causes différentes, la chambre de céans étant saisie d'un seul dossier repris sous le numéro de rôle FB-001-12 » peut paraître contradictoire et contraire aux pièces de la procédure. Cependant, une telle mention n'a pu avoir aucune incidence sur le dispositif de la décision attaquée qui rejette, de manière certaine, toutes les demandes de récusation dont la chambre de recours était saisie à la suite des décisions de renvoi du 31 mai 2010. Le requérant confond, à cet égard, l'intérêt au recours – qui, en l'espèce, n'est pas contesté – et l'absence d'intérêt à invoquer des irrégularités qui n'ont pas pu influencer la portée de la décision prise.

Le requérant ne démontre pas non plus que ses droits de la défense auraient été méconnus ou qu'il aurait été privé d'une garantie procédurale. Certes, dans les conclusions qu'il a déposées les 11 décembre 2015 et 19 novembre 2020 devant la chambre de recours, le requérant affirmait que l'initiative prise par le greffier de la chambre de recours de joindre sous un seul numéro deux affaires distinctes était non seulement illégale, mais qu'une telle décision était également « source de confusion ». Mais, d'une part, la jonction a été confirmée par l'ordonnance du 10 juillet 2014 prise par le président de la chambre de recours et,

d'autre part, le requérant a, à la suite de cette ordonnance, systématiquement introduit ses demandes de récusation « dans les causes jointes sous le numéro FB-001-12 », ce qui contredit l'existence d'une quelconque confusion dans son chef.

Le premier moyen ne peut être accueilli en aucune de ses branches.

## VI. Deuxième moyen

### VI.1. Thèse du requérant

#### 1. Requête

Le requérant prend un deuxième moyen de la violation de l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, des articles 10, 11, 149 et 151, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution, du principe général d'indépendance et d'impartialité du juge, de l'article 145, § 1<sup>er</sup>, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, de l'article 19, § 6, de 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 instituées auprès du service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI.

Il critique les motifs de la décision attaquée par lesquels la chambre de recours rejette la demande de récusation « formulée » contre le docteur Desquiens, membre de la chambre de première instance, dans le troisième moyen des conclusions qu'il a déposées le 19 novembre 2020.

Dans une *première branche*, il reproche à la décision attaquée d'indiquer, fût-ce erronément, que deux membres assesseurs sont « désignés » par les organismes assureurs « ce nécessairement tant dans la chambre de recours que dans la chambre de première instance » et, dans le même temps, de considérer que ces organismes sont « directement intéressés » dans les litiges en cause, alors que :

- *premier rameau*, en considérant que ne devait pas être récusé un membre de la chambre de première instance, alors qu'il était « désigné » par une partie étant « directement intéressée » dans les litiges en cause, la décision viole le principe général d'impartialité et les autres dispositions visées au moyen « à l'exception de l'article 149 de la Constitution et de l'article 19, § 6, de l'arrêté royal du 9 mai 2008 précité »;

- *deuxième rameau*, en estimant pouvoir statuer, tout en avouant croire que deux de ses membres sont « désignés » par une partie « directement intéressée » dans les litiges en cause et donc ne pas satisfaire aux exigences élémentaires d'impartialité objective, la décision viole le principe général d'impartialité et les autres dispositions visées au moyen « à l'exception de l'article 149 de la Constitution et de l'article 19, § 6, de l'arrêté royal du 9 mai 2008, précité »;
- *troisième rameau*, aucune disposition légale n'autorise les organismes assureurs à « désigner » les membres de la chambre de première instance ou ceux de la chambre de recours, le rôle des organismes assureurs se limitant, conformément à l'article 145, à « présenter » des candidats médecins sur une liste double à partir de laquelle le Roi nomme les médecins qui siègent au sein des chambres, en sorte qu'en avouant considérer que le rôle des organismes assureurs ne se limite pas à « présenter » les candidats médecins, mais consiste à les « désigner », la décision attaquée reconnaît considérer que deux des membres de la chambre de première instance et de la chambre de recours sont, en réalité, des mandataires des organismes assureurs au sens des articles 1984 à 2010 de l'ancien Code civil, ce qui n'a pas empêché la chambre de recours de rejeter la demande de récusation et donc de violer le principe général d'impartialité et les autres dispositions visées au moyen « à l'exception de l'article 149 de la Constitution et de l'article 19, § 6, de l'arrêté royal du 9 mai 2008, précité ».

Dans une *deuxième branche*, le requérant rappelle le contenu de l'article 145, § 1<sup>er</sup>, de la loi AMI, de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 10, 11 et 151, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution, ainsi que du principe d'impartialité. Il reproche à la décision attaquée d'indiquer que « les organismes assureurs sont directement intéressés dans les litiges soumis à la chambre de première instance ou à la chambre de recours dès lors qu'ils ont payé les prestations litigieuses », ce qui heurte le principe d'indépendance et d'impartialité. Il soutient que l'affirmation selon laquelle les représentants des organismes assureurs ont un intérêt direct dans la résolution du litige fait peser un doute légitime sur l'impartialité de la juridiction et en déduit que « la décision attaquée révèle une absence objective d'indépendance et d'impartialité des membres de la chambre de recours contraire aux prescrits de l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, aux articles 10, 11 et 151, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution et au principe général d'indépendance et d'impartialité du juge ». Dans son mémoire ampliatif, le requérant ajoute que la décision attaquée révèle également une absence objective d'indépendance et d'impartialité des « membres de la chambre de première instance ».

Dans une *troisième branche*, le requérant soutient que la décision

attaquée contient une contradiction dans ses motifs, en ce qu'elle rejette la demande de récusation au motif que « [les représentants des organismes assureurs] n'ont aucun intérêt particulier dans les litiges qui leur sont soumis, les mesures pouvant éventuellement être prises par la chambre ne pouvant leur procurer un avantage direct » alors qu'elle a précédemment constaté que « les organismes assureurs sont directement intéressés dans les litiges soumis à la chambre de première instance ou à la chambre de recours dès lors qu'ils ont payé les prestations litigieuses ». Selon le requérant, il est contradictoire d'estimer que les représentants des organismes assureurs ont un intérêt direct dans les litiges « dès lors qu'ils ont payé les prestations litigieuses » tout en considérant qu'ils n'en retirent aucun avantage direct. Il en déduit que la décision attaquée est entachée de contradiction et viole les articles 149 de la Constitution et 19, § 6, de l'arrêté royal du 9 mai 2008 précité.

Dans une *quatrième branche*, le requérant conteste les motifs selon lesquels « [l]es organismes assureurs ont en outre une personnalité juridique différente de l'INAMI auxquels ils ne peuvent être assimilés » et « [s]i les organismes assureurs sont liés structurellement à l'INAMI, ils ont une mission particulière, ils n'ont pas nécessairement des buts et intérêts communs et leurs intérêts peuvent parfois s'opposer », alors qu'il ressort, par ailleurs, des constatations et des considérations de la décision attaquée que « deux membres [sont] désignés par les organismes assureurs pour siéger en chambre de première instance » et que « les organismes assureurs sont directement intéressés dans les litiges soumis à la chambre de première instance ou à la chambre de recours dès lors qu'ils ont payé les prestations litigieuses ». Selon le requérant, ces derniers éléments indiquent clairement que les membres représentants des organismes assureurs ne sont pas structurellement impartiaux et indépendants, en sorte qu'il est contradictoire d'estimer que les organismes assureurs dont les membres siègent à titre de représentant « sont liés structurellement à l'INAMI », mais qu'ils peuvent néanmoins avoir des buts et des intérêts opposés dans leurs missions particulières. Il en déduit que la décision attaquée est entachée de contradiction et viole les articles 149 de la Constitution et 19, § 6, de l'arrêté royal du 9 mai 2008 précité.

Le requérant en conclut que la décision attaquée doit être cassée « sans renvoi de la décision déferée ».

## *2. Mémoire ampliatif*

Dans son mémoire ampliatif, le requérant développe, en ces termes, des « observations complémentaires » qui concernent l'« impartialité objective » :

« La décision attaquée [pp. 9-11] se retranche, entre autres, derrière la jurisprudence (du) Conseil (d'État) invoquant l'arrêt de la CEDH du 20 avril

2006 dans l'affaire DEFALQUE C. BELGIQUE (Requête n° 37330/02).

Cette jurisprudence énonce notamment :

“ 31. (...) À l'époque des faits, [la commission d'appel] était composée respectivement de deux magistrats et huit médecins (...) Le mandat des présidents et des membres avait une durée de six ans, une durée qui, selon la jurisprudence, constitue une garantie d'indépendance (Le Compte, Van Leuven et de Meyere, précité, § 57). Il était aussi prévu un régime d'incompatibilité avec d'autres mandats, en particulier lorsque celui-ci se serait exercé dans le comité du service de contrôle médical. Si le nombre des médecins était supérieur à celui des membres magistrats, seuls ces derniers avaient voix délibérative et leur décision devait être prise à l'unanimité (...)□.

Il convient de se demander si cette jurisprudence est toujours pertinente pour notre espèce eu égard à l'évolution de l'organisation des juridictions de l'INAMI par la loi belge sur trois des points considérés comme cruciaux par la haute juridiction strasbourgeoise dans les motifs prérapelés.

D'une part, la durée du mandat n'est plus de six ans, mais de seulement quatre ans; l'article 145, § 2, al. 2, de la loi du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités (ASSI) dispose en effet :

“ Le mandat des présidents et des membres des Chambres de première instance et des Chambres de recours est quadriennal; le mandat est renouvelable. Le mandat des membres décédés ou démissionnaires est achevé par leurs successeurs”.

Il faut bien constater qu'une durée réduite d'un tiers ne constitue plus que deux tiers d'une garantie d'indépendance.

D'autre part, la loi ne prévoit plus, comme régime d'incompatibilité que “[l]e mandat des membres effectifs et suppléants de ces Chambres est incompatible avec celui de membre du Comité du Service d'évaluation et de contrôle médicaux” (art. 145, précité), alors qu'à l'époque des faits ayant donné lieu à l'arrêt Defalque C. Belgique, l'article 143, § 3, de la loi ASSI prévoyait que “le mandat de président, de président suppléant, de membre effectif ou de membre suppléant d'une commission visée à l'article 142, est incompatible avec un mandat dans le comité du service de contrôle médical ou un mandat dans une commission de profil comme visée à l'article 30□. [Le] Conseil [d'État] sait que le requérant estime que l'incompatibilité devrait exister avec la qualité de médecin-conseil agréé par le Service en question.

Enfin, la juridiction, tant en première instance qu'en appel, n'est plus composée que d'un seul magistrat (art. 145, al. 2 et 3, 1°, précité), et non de deux magistrats décidant à l'unanimité. L'on ne s'arrêtera pas à l'argument humoristique qu'un magistrat unique décide forcément à l'unanimité : l'unanimité dans la pluralité, en l'espèce dans la dualité, constituait à l'évidence une garantie contre la possibilité qu'un magistrat unique ait été plus sensible aux opinions par hypothèse partiales exprimées par certains des juges assesseurs.

Certes, la Cour s'est prononcée par une décision (et non un arrêt) du 18 décembre 2018 dans une espèce (Requête n° 52691/13, Victor Depraetere C. Belgique) en regard de la loi modifiée, mais uniquement en formation restreinte, par un comité de trois juges. Il faut bien admettre que cette décision n'est pas d'une grande qualité.

D'une part, celle-ci énonce :

“ 20. De surcroît, s'agissant de la composition de la chambre de recours, la Cour

relève qu'en vertu de l'article 145 § 1<sup>er</sup> alinéa 3 de la loi relative à l'assurance obligatoire, la chambre de recours est une juridiction administrative présidée par un magistrat et composée de deux docteurs en médecine présentés par les organismes assureurs et deux docteurs présentés par les organisations représentatives du corps médical. Seul le magistrat professionnel dispose d'une voix délibérative et le mandat du président et des membres a une durée renouvelable de quatre ans".

La Cour n'examine donc pas les éléments nouveaux :

- Si la limitation à un magistrat garantit une indépendance effective de celui-ci par rapport aux membres ayant voix simplement consultative; et
- Si la durée limitée à quatre ans assure une indépendance effective dans cette fonction spécifique de celui qui est par ailleurs magistrat indépendant.

D'autre part, elle renvoie en bloc à la motivation des décisions de la juridiction d'appel et (du) Conseil (d'État):

" 19. (...) Eu égard aux motifs convaincants de ces décisions, la Cour fait siennes les conclusions auxquelles sont parvenues les juridictions internes□,

ce qui est passablement circulaire.

Or ces motifs ne sont pas convaincants :

La Cour retient que la chambre de recours avait décidé :

" 6. (...) [(i)] S'agissant du moyen tiré du manque d'impartialité et d'indépendance des juridictions administratives, la chambre de recours considéra en premier lieu que dans la mesure où aucune amende ne pouvait être imposée au requérant, il n'était pas question en l'espèce de sanction pénale et l'article 6 de la Convention n'était pas applicable. La chambre de recours estima néanmoins être une instance indépendante, sans connexion avec les parties impliquées dans l'affaire, offrant suffisamment de garanties en matière de neutralité et n'ayant aucun intérêt à la condamnation éventuelle de la personne poursuivie. [(ii)] De surcroît, la chambre de recours souligna que son président était un magistrat professionnel dont il était difficile de douter de l'indépendance. [(iii)] Les membres de la chambre de recours étaient eux aussi totalement indépendants vis-à-vis du SECM. Ils n'étaient pas des concurrents du requérant, mais des docteurs en médecine représentants de et présentés par les organismes assureurs ou d'une même discipline, dans ce cas des docteurs en médecine (et non pas des neurochirurgiens). Le requérant pouvait dès lors difficilement prétendre qu'existait un doute légitime quant à l'intérêt concurrentiel des membres de la chambre de recours. [(iv)] En outre, ces membres agissaient en leur nom propre et non comme représentants ou mandataires d'un organisme assureur ou d'un groupement professionnel. [(v)] D'après la chambre de recours, ce n'était pas non plus parce que la chambre de première instance était constituée au sein de l'INAMI que ce dernier était juge et partie. En effet, ce n'était pas l'INAMI qui poursuivait le requérant, mais le SECM. Le simple fait que la chambre de première instance et la chambre de recours siégeaient dans les locaux de l'INAMI ne suffisait pas à faire douter de façon légitime de leur impartialité et ne constituait pas une violation de l'article 6 § 1 de la Convention. [(vi)] Enfin, l'indépendance des chambres était garantie par les dispositions légales applicables dans la mesure où aucune autre instance n'était chargée de juger les demandes du SECM. L'INAMI n'était ainsi pas juge dans cette affaire, seulement la chambre de recours l'était" [...].

Examinons ces motifs :

(i) Ce motif traduit la méconnaissance de l'article 6 de la Convention par la

- chambre de recours, puisque l'exigence d'impartialité s'applique en toute matière, et non exclusivement en matière pénale;
- (ii) Certes, un magistrat de l'ordre judiciaire présente des garanties d'indépendance dans sa fonction judiciaire; cependant, l'indépendance du membre magistrat ne peut être posée en principe sur la base de ce simple constat, mais doit être examinée dans sa fonction spécifique et distincte de membre de la chambre de recours, où le mandat limité à quatre ans apparaît problématique;
  - (iii) L'affirmation de la "totale indépendance vis-à-vis du SECM" des membres de la chambre de recours est manifestement excessive, dès lors qu'ils sont médecins-conseils assermentés devant le SECM et dépendant disciplinairement de celui-ci;
  - (iv) L'affirmation que "ces membres agissaient en leur nom propre et non comme représentants ou mandataires d'un organisme assureur" relève de la pétition de principe ou du mantra, comme le démontre la motivation de la décision attaquée et la critique de celle-ci par le deuxième moyen;
  - (v) L'affirmation que ce ne serait pas l'INAMI qui poursuivrait, mais le SECM surprend, puisque l'article 139 de la loi ASSI dispose : "Il est institué au sein de l'Institut un Service d'évaluation et de contrôle médicaux,...". Le SECM fait partie de l'INAMI et c'est donc bien celui-ci qui poursuit;
  - (vi) Cette affirmation est simplement inexacte, dès lors que la loi ASSI donne compétence au tribunal du travail (art. 164).

[Le] Conseil [d'État] n'a guère été saisi de moyens pertinents, dès lors que le justiciable s'entêtait à voir dans les médecins qui le jugeaient des concurrents par définition soucieux de l'éliminer.

Il n'a donc pas tranché les problèmes sus évoqués.

Rappelons que, de l'avis du requérant, l'un des problèmes fondamentaux réside dans la circonstance que les organismes assureurs présentent (ou désignent?) systématiquement comme candidats des médecins-conseils assermentés auprès du SECM, alors qu'il ne manque assurément pas de médecins susceptibles de mériter la confiance des organismes assureurs pour éclairer techniquement le débat, puisque c'est là le seul motif évoqué pour l'échevinage. Ce choix systématique ne saurait procéder du hasard et ne peut que laisser supposer une collusion entre les organismes assureurs et le SECM à cet effet, qui elle-même impose d'inférer l'absence d'impartialité objective des médecins en question. Et qui viole à tout le moins l'esprit de l'incompatibilité édictée à l'article 145, précité, de la loi ASSI : si ces médecins-conseils ne sont pas "membres" du SECM, ils lui sont incontestablement inféodés ».

Il conclut que « dans ces circonstances, et tant que cette pratique d'immixtion du SECM dans la désignation des membres siégeant dans la chambre de première instance et la chambre de recours perdurera, il n'est pas possible d'espérer que le procès se déroule de manière équitable » et qu'« il y a donc lieu de prononcer la cassation sans renvoi ».

### *3. Plaidoiries du requérant*

Le requérant insiste sur le fait que la décision attaquée contient des motifs contradictoires, la chambre de recours affirmant à la fois que les organismes assureurs ne sont pas directement intéressés dans les litiges et qu'ils ont un intérêt direct dans ceux-ci. Il fait également valoir que le mémoire ampliatif ne développe pas de nouveaux griefs ni ne pallie l'imprécision des griefs formulés dans le

deuxième moyen de la requête – qui, selon lui, est suffisamment précis et complet pour se suffire à lui-même –, mais apporte un éclairage sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme et du Conseil d’État. Il ajoute qu’en tout état de cause, la question de l’indépendance et de l’impartialité des juridictions administratives est d’ordre public et que le Conseil d’État est dès lors tenu de prendre les observations du mémoire ampliatif en considération.

## *VI.2. Appréciation du Conseil d’État*

Le deuxième moyen de la requête critique les motifs de la décision attaquée qui justifient le rejet des demandes de récusation dirigées contre le docteur Desquiens, membre de la chambre de première instance. Ces motifs conduisent le requérant à remettre en cause l’impartialité des membres tant de la chambre de première instance que de la chambre de recours.

La décision attaquée rejette les demandes de récusation dont la chambre de recours est saisie sur la base des considérants suivants :

« La demande en récusation est devenue sans objet en tant que dirigée contre le Dr NEIRYNCK qui n'est plus membre de la Chambre de première instance.

Le Dr JACMIN persiste dans sa demande en récusation en tant que dirigée contre le Dr DESQUIENS, représentant des organismes assureurs.

La présence de représentants des organismes assureurs au sein tant de la Chambre de première instance que de la Chambre de recours a fait l'objet de nombreux débats.

À plusieurs reprises, le Conseil d’État a considéré que le fait que la présence desdits représentants au sein de ces juridictions administratives n’était pas de nature à nuire à l’indépendance et à l’impartialité de ces juridictions.

Il a été ainsi relevé à juste titre que plusieurs juridictions comportent dans leur siège des représentants du monde professionnel qui ne sont pas des magistrats professionnels et sont censés apporter au délibéré la sensibilité du monde professionnel, économique, social ou financier. Ainsi en va-t-il, notamment, des juridictions du travail et des juridictions commerciales.

L’objectif du législateur fut de parvenir à un équilibre des points de vue en présence.

Afin de compenser le poids des deux membres désignés par les organismes assureurs pour siéger en Chambre de première instance, le législateur a donc prévu que deux membres désignés par le corps professionnel, le corps médical dans le cas présent, participent également au délibéré avec voix délibérative (article 145, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 2<sup>o</sup>, de la loi relative à l’assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994).

Dans son arrêt n° 209.282 du 29 novembre 2010, le Conseil d’État a ainsi décidé que : “ce mode de présentation ne va pas davantage à l’encontre des conditions d’impartialité imposées en particulier par la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, examinées d’un point de vue organique et objectif, dès lors que les personnes concernées, comme tous les magistrats

professionnels, siègent en leur nom propre; que dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle, ces membres ne peuvent être considérés comme étant les représentants d'un organisme assureur”.

Dans son arrêt n° 211.299 du 16 février 2011, il a encore estimé : “que dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle, les médecins en cause ne peuvent être considérés comme étant les représentants d'un organisme assureur”.

Dans son arrêt n° 239.864 du 14 novembre 2017, le Conseil d'État a encore précisé que le fait que l'article 145 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 doive être interprété en ce sens qu'il incombe aux organismes assureurs de présenter des médecins-conseils en vue d'une nomination au sein de la Chambre de recours et que ces médecins-conseils, une fois nommés, doivent être considérés comme les “représentants” des organismes assureurs ne suffit pas en soi pour conclure que le mécanisme ainsi expressément voulu par le législateur serait d'office contraire aux exigences d'impartialité qui résultent tant de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que du principe général du droit applicable en la matière, et ce au regard de la notion de l'impartialité objective.

Pour sa part, la Cour européenne des droits de l'homme, dans son arrêt DEFALQUE c/ Belgique du 20 avril 2006 (req. n° 37330/02, §§ 29 à 32), a déjà pu relever que le principe de l'existence d'un collège juridictionnel à composition mixte ne constitue pas en soi une preuve de partialité, ce qui se comprend dès lors que, par essence, l'impartialité d'un tel collège ne peut être jaugée sur le plan individuel de ses membres du fait que le système repose précisément sur l'équilibre des intérêts représentés, lequel équilibre résulte de la collégialité des juridictions concernées et de leur composition paritaire.

De plus, la sensibilité des organismes assureurs, qui participent au délibéré avec une voix délibérative devant la Chambre de première instance, est contrebalancée par celle des membres du siège présentés par les organisations représentatives du corps médical, collègues de M. JACMIN, qui participent aussi au délibéré avec une voix délibérative.

Certes les organismes assureurs sont directement intéressés dans les litiges soumis à la Chambre de première instance ou à la Chambre de recours dès lors qu'ils ont payé les prestations litigieuses.

Ce n'est toutefois pas parce que tant les organismes assureurs que les praticiens sont intéressés au système du remboursement des soins de santé qu'ils ne sauraient faire preuve d'indépendance et d'impartialité, ceux-ci étant au premier chef intéressés au bon fonctionnement équilibré du système et non à un fonctionnement partisan, le système ayant pour premier objet de permettre à la population d'accéder aux soins médicaux.

Cet intérêt à un bon fonctionnement du système de remboursement ne peut toutefois être confondu avec un intérêt personnel dans le chef des organismes assureurs dès lors qu'en cas de condamnation au remboursement des prestations indues, le remboursement serait effectué en faveur de l'INAMI et non en faveur des organismes assureurs ayant effectué les remboursements.

Il en découle que si les organismes assureurs, tout comme les praticiens du reste, sont intéressés, en tant que participants au système de remboursement des soins de santé, ils n'ont aucun intérêt particulier dans les litiges qui leur sont soumis, les mesures pouvant éventuellement être prises par la Chambre ne pouvant leur procurer un avantage direct.

C'est ainsi que le Conseil d'État, sur la question du financement des organismes assureurs par l'INAMI, a pu estimer dans son arrêt n° 211.299 du 16 février 2011

que “la circonstance que les organismes assureurs voient une partie de leur financement varier en fonction d'un éventuel surplus budgétaire ne constitue raisonnablement qu'un élément trop indirect pour pouvoir justifier que les organismes assureurs auraient un intérêt direct à la cause au terme de laquelle un dispensateur de soins pourrait être amené à être condamné à rembourser des prestations indûment attestées”.

Les organismes assureurs ont en outre une personnalité juridique différente de l'INAMI auquel ils ne peuvent être assimilés. Si les organismes assureurs sont liés structurellement à l'INAMI, ils ont une mission particulière, ils n'ont pas nécessairement des buts et intérêts communs et leurs intérêts peuvent parfois s'opposer.

Dans son arrêt n° 15/2019 du 31 janvier 2019, la Cour constitutionnelle a mis en exergue le fait 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” et que “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”.

De même, 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”.

Il faut encore noter à cet égard que l'article 145, § 2, de la loi coordonnée prévoit une incompatibilité entre le mandat des membres effectifs ou suppléants de la Chambre de première instance avec celui de membre du Comité du service d'évaluation et de contrôle médicaux.

Enfin, s'il est exact que les médecins-conseils relèvent, au disciplinaire de l'INAMI, il n'en demeure pas moins que leur indépendance est garantie en raison notamment du secret du délibéré auquel ils sont astreints. Dès lors, la garantie d'indépendance des médecins-conseils est totale.

Le demandeur en récusation ne met, par ailleurs, pas en doute l'impartialité subjective des membres de la Chambre de première instance dont il demande la récusation, ses critiques portant sur le mode de composition de la Chambre et non sur les personnes qui la composent effectivement.

Il en résulte que la demande en récusation dirigée contre le Dr Desquiers est non fondée ».

#### *Quant aux première et deuxième branches*

Le requérant fait une lecture sommaire de la décision attaquée, en isolant deux de ses considérants de l'ensemble du raisonnement tenu par la chambre de recours.

Ainsi, si la décision attaquée mentionne, en premier lieu et erronément comme le requérant en convient, que deux membres sont « désignés » par les

organismes assureurs, elle se réfère, dans la foulée, à plusieurs extraits d'arrêts du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle, précisément pour insister sur le fait que le « mode de présentation » prévu par l'article 145 de la loi AMI a notamment pour effet que ces membres « siègent en leur nom propre », que « dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle, les médecins en cause ne peuvent être considérés comme étant les représentants d'un organisme assureur », qu'ils « ne sont pas des mandataires au sens des articles 1984 à 2010 [de l'ancien Code civil] », que « lorsqu'ils traitent les dossiers, ces médecins ne peuvent recevoir des instructions des organismes assureurs », qu'« ils doivent exercer leur voix [...] sur la seule base des éléments du dossier » et que « leur indépendance est garantie en raison notamment du secret du délibéré auquel ils sont astreints », en sorte que « la garantie d'indépendance des médecins-conseils est totale ».

Par ailleurs, la mention qui figure dans la décision attaquée selon laquelle « [c]ertes, les organismes assureurs sont directement intéressés dans les litiges soumis à la chambre de première instance ou à la chambre de recours dès lors qu'ils ont payé les prestations litigieuses » trouve sa source dans les travaux préparatoires de la loi-programme II du 24 décembre 2002. Le législateur de l'époque a fait cette déclaration pour justifier la présence de membres « représentants » des organismes assureurs au sein des chambres de recours nouvellement instituées. Le requérant a repris cet extrait dans les demandes en récusation qu'il a déposées devant la chambre de première instance et dont la chambre de recours a été saisie. La décision attaquée fait, à son tour, état de cette déclaration pour en préciser la portée exacte. Elle indique ainsi clairement que les organismes assureurs sont seulement « intéressés au système du remboursement des soins de santé » étant « au premier chef intéressés au bon fonctionnement équilibré du système et non à un fonctionnement partisan, le système ayant pour premier objet de permettre à la population d'accéder aux soins médicaux », que « cet intérêt à un bon fonctionnement du système de remboursement ne peut toutefois être confondu avec un intérêt personnel dans le chef des organismes assureurs dès lors qu'en cas de condamnation au remboursement de prestations indues, le remboursement serait effectué en faveur de l'INAMI et non en faveur des organismes assureurs ayant effectué les remboursements » et que « si les organismes assureurs, tout comme les praticiens du reste, sont intéressés, en tant que participants au système de remboursement des soins de santé, ils n'ont aucun intérêt particulier dans les litiges qui leur sont soumis, les mesures pouvant éventuellement être prises par la chambre ne pouvant leur procurer un avantage direct ». La décision attaquée ajoute, en complément, que « c'est ainsi que le Conseil d'État, sur la question du financement des organismes assureurs par l'INAMI, a pu estimer dans son arrêt n° 211.299 du 16 février 2011 que “la circonstance que les organismes assureurs voient une partie de leur financement varier en fonction d'un éventuel surplus budgétaire ne constitue

raisonnablement qu'un élément trop indirect pour pouvoir justifier que les organismes assureurs auraient un intérêt direct à la cause au terme de laquelle un dispensateur de soins pourrait être amené à être condamné à rembourser des prestations indûment attestées” », que « [l]es organismes assureurs ont en outre une personnalité juridique différente de l'INAMI auquel ils ne peuvent être assimilés » et que « [s]i les organismes assureurs sont liés structurellement à l'INAMI, ils ont une mission particulière, ils n'ont pas nécessairement des buts et intérêts communs et leurs intérêts peuvent parfois s'opposer ».

En isolant une partie de la motivation du juge administratif, le requérant prête à la décision attaquée un raisonnement qu'elle ne contient pas. Il est inexact d'affirmer que la chambre de recours considère, dans la décision attaquée, que certains de ses membres et certains membres de la chambre de première instance seraient « désignés » par – et donc seraient les « mandataires » d' – une partie qui serait elle-même « directement intéressée » dans les litiges en cause. Les griefs soulevés dans les première et deuxième branches du deuxième moyen, qui reposent tout entier sur une telle affirmation et donc sur une lecture biaisée de la décision attaquée, manquent en fait.

#### *Quant à la troisième branche*

La décision attaquée est dépourvue de contradictions. À nouveau, le requérant isole deux passages de la décision attaquée, en les sortant de leur contexte et en faisant abstraction du raisonnement suivi par la chambre de recours.

Comme il vient d'être exposé, la chambre de recours indique la portée de la déclaration faite par le législateur de l'époque – qui est reproduite par le requérant dans ses requêtes en récusation, à l'appui de son argumentation –. Ainsi, selon la décision attaquée, si « [c]ertes, les organismes assureurs sont directement intéressés dans les litiges soumis à la chambre de première instance ou à la chambre de recours dès lors qu'ils ont payé les prestations litigieuses » – ce qui justifie qu'ils puissent « présenter » des candidats pour siéger au sein de ces juridictions – , c'est parce que ces organismes sont, de manière générale, « intéressés au bon fonctionnement du système de remboursement », puisqu'ils interviennent directement à ce niveau. La chambre de recours précise toutefois que cet intérêt « ne peut être confondu avec un intérêt personnel dans le chef des organismes assureurs » dans le cas de litiges déterminés, ceux-ci n'ayant « aucun intérêt particulier dans les litiges », l'issue de ces derniers « ne pouvant leur procurer aucun avantage direct ».

Le deuxième moyen, en sa troisième branche, manque en fait.

### *Quant à la quatrième branche*

La décision lue dans son ensemble permet de comprendre les raisons qui ont conduit la chambre de recours à considérer que les membres « représentants » des organismes assureurs ne sont pas les « mandataires » de ces derniers, puisqu'ils siègent en leur nom propre et ne doivent pas rendre des comptes aux organismes assureurs, tandis que ces derniers ne sont intéressés que de manière générale dans les litiges qui sont soumis à ces juridictions, pour veiller au bon fonctionnement équilibré du système de remboursement des soins de santé, mais n'ont aucun intérêt personnel dans ces litiges, ceux-ci ne pouvant leur procurer aucun avantage direct.

Contrairement à ce qu'affirme le requérant, les motifs de la décision attaquée n'indiquent pas que les membres présentés par les organismes assureurs ne seraient pas structurellement impartiaux et indépendants. Par ailleurs, le requérant ne précise pas en quoi il est contradictoire de considérer que si les organismes assureurs « sont liés structurellement à l'INAMI », ils « ont une personnalité juridique différente de l'INAMI auxquels ils ne peuvent être assimilés », « ont une mission particulière », « n'ont pas nécessairement des buts et intérêts communs » et « leurs intérêts peuvent parfois s'opposer ».

Le deuxième moyen, en sa quatrième branche, manque en fait.

### *Quant aux « observations complémentaires » du mémoire ampliatif*

Le Conseil d'État, statuant comme juge de cassation, est tenu de s'assurer, à la lecture du mémoire ampliatif, de la recevabilité du recours et des moyens au regard de la requête en cassation, conformément au libellé même de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

En l'espèce, les « observations complémentaires » relatives à l'« impartialité objective » développées dans le mémoire ampliatif auraient pu – et dû – figurer dans la requête introductive d'instance. Elles contiennent bien de nouveaux arguments qui – invoqués tardivement – sont irrecevables.

En outre, le requérant tend, dans ses « observations complémentaires », à remettre en cause l'enseignement qu'il croit pouvoir tirer d'un arrêt et d'une décision de la Cour européenne des droits de l'homme, en indiquant que « la décision attaquée [...] se retranche, entre autres, derrière la jurisprudence [du] Conseil [d'État] invoquant l'arrêt de la CEDH du 20 avril 2006 dans l'affaire Defalque c. Belgique [...] ». Le requérant n'identifie toutefois pas précisément le

motif de décision attaquée qu'il entend contester ni les violations commises par la chambre de recours. Le Conseil d'État, statuant comme juge de cassation, n'est pas compétent pour vérifier la pertinence d'une jurisprudence au regard d'éléments neufs que le requérant affirme pouvoir déceler dans l'organisation des juridictions administratives installées auprès de l'INAMI. Pareille argumentation est irrecevable. Elle ne peut conduire à la cassation de la décision attaquée.

**PAR CES MOTIFS,  
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

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

Le recours en cassation est rejeté.

**Article 2**.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI<sup>e</sup> chambre, le  
23 février 2023 par :

Imre Kovalovszky,  
David De Roy,  
Florence Piret,  
Nathalie Roba,

président de chambre,  
conseiller d'État,  
conseiller d'État,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie Roba

Imre Kovalovszky