

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.117 du 4 décembre 2023

A. 234.229/VI-22.121

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

contre :

1. DE CLERCQ Jean-Claude,

2. LANGENUS Luc,
ayant élu domicile chez
M^{es} Isabelle LUTTE et
Quentin ALALUF, avocats,
rue de Namur 69
1000 Bruxelles,

3. CICCARELLA Yannick,

**4. la société privée à responsabilité limitée - SC
Y CICCARELLA Anesthésie – Réanimation**,
ayant élu domicile
chaussée de Charleroi 144
1060 Saint-Gilles,

5. EL HOR Tarek,

6. ESSAHIB Abdelkrim,

7. GAROUD Farid,

8. IBRAHIMI Fayssal,

9. KADDAR Samir,

10. MVONDO Louise,

11. ROUSSEAU Pascal,

12. MBEDI Samuel Denis-Martin,
ayant élu domicile chez
M^{es} Alexandre PATERNOSTRE et
Benoît CAMBIER, avocats,
avenue Winston Churchill 253 bte 40
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 juillet 2021, l'INAMI demande la cassation de « la décision de la chambre des recours instituée auprès du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI, telle que prononcée le 25 juin 2021, avec pour numéro de rôle FB-003-19 ».

II. Procédure

Une ordonnance n° 14.562 du 9 septembre 2021 a déclaré le recours en cassation admissible.

Le dossier de la procédure a été déposé.

Les mémoires en réponse des première et deuxième parties adverses ainsi que des cinquième à douzième parties adverses 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.

Par un courrier du 15 mai 2023, la partie requérante a demandé à être entendue.

Par une ordonnance du 17 juillet 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 octobre 2023.

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

M^e Pierre Slegers, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Quentin Alaluf, avocat, comparaissant pour les première et deuxième parties adverses, et M^{es} Benoît Cambier et Flora Roux, avocats, comparaissant pour les cinquième, sixième, septième, huitième, neuvième, dixième, onzième et douzième parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, 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 des antécédents de la procédure

Le Fonctionnaire-dirigeant du SECM reprochait, notamment, aux parties adverses d'avoir porté en compte des prestations d'anesthésie en dehors du milieu hospitalier, alors que l'article 12, § 3, 5°, de la nomenclature des prestations figurant en annexe de l'arrêté royal du 14 septembre 1984 « établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités », ci-après dénommée NPS, prévoit que les honoraires pour les anesthésies générales ne sont dus que si ces anesthésies ont été effectuées en milieu hospitalier (1^{er} grief).

Par décision du 19 septembre 2019, la Chambre de première instance annule les décisions du Fonctionnaire-dirigeant visant au remboursement, par les parties adverses, des prestations facturées sur le fondement du premier grief et déclare non fondées les demandes du SECM à l'encontre des parties adverses prises sur le fondement de ce même premier grief.

Le 25 juin 2021, la Chambre de recours confirme sur ce point la décision de la chambre de première instance. Il s'agit de la décision dont la cassation est demandée.

IV. Recevabilité du recours

IV.1. Thèses des parties

A. Mémoire en réponse des première et deuxième parties adverses

Selon les parties adverses, dans sa requête en cassation, le requérant s'est identifié comme il suit : « L'INAMI (SERVICE D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE MÉDICAUX), représenté par son administrateur général ».

Le requérant n'a, en revanche, pas indiqué lequel de ses organes avait pris la décision de se pourvoir en cassation contre la décision de la Chambre de recours et, *a fortiori*, n'a pas produit la décision de se pourvoir en cassation.

Les parties adverses rappellent que l'article 139 de la loi de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 dispose notamment que :

« Il (le Service d'évaluation et de contrôle médicaux) 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 ».

Au sein du Service d'évaluation et de contrôle médicaux, c'est à son Fonctionnaire-dirigeant, ou au fonctionnaire désigné par lui, de prendre la décision de pourvoi.

L'article 145, § 5, de la loi du 14 juillet 1994 précitée dispose, en effet, que :

« § 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. »

Selon les parties adverses, il ne ressort nullement du dossier produit par le requérant que la décision de se pourvoir en cassation auprès du Conseil d'État contre la décision de la Chambre de recours a été prise par le Fonctionnaire-dirigeant du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI ou par le fonctionnaire désigné par lui à cette fin.

Elles ajoutent que certes, en vertu de l'article 181, alinéa 5, de la loi du 14 juillet 1994 précitée, « l'administrateur général représente l'Institut dans les actes judiciaires et extrajudiciaires et agit valablement au nom et pour le compte de celui-ci sans avoir à justifier d'une décision d'un comité ou conseil ». Représenter l'INAMI en justice est une chose mais décider d'agir (et ici de se pourvoir en cassation) en est une autre et, en l'espèce, cette décision appartenait au Fonctionnaire-dirigeant du Service d'évaluation et de contrôle médicaux, et non pas à l'Administrateur général.

Selon les parties adverses, l'on ne peut, dès lors, utilement se référer à l'arrêt du Conseil d'État du 29 septembre 1999 qui avait déclaré recevable le recours en cassation décidé par l'Administrateur général de l'INAMI (au lieu, à l'époque, du Comité du Service de contrôle médical), au seul motif que ledit Comité avait, dans les délais impartis, ratifié la décision prise par l'Administrateur général. Dans la présente

cause, le Fonctionnaire-dirigeant du Service d'évaluation et de contrôle médicaux, ou le fonctionnaire désigné par lui, n'a pas ratifié, dans le délai de 30 jours suivant la notification de la décision de la Chambre de recours, la décision de former un recours en cassation prise par l'Administrateur général du requérant.

Par voie de conséquence, selon les parties adverses, il n'apparaît pas que la décision du requérant de se pourvoir en cassation a été prise par un organe compétent pour ce faire.

Le recours en cassation n'est, dès lors, pas recevable.

B. Mémoire en réponse des cinquième, sixième, septième, huitième, neuvième, dixième, onzième et douzième parties adverses

Selon les parties adverses, le requérant n'établit pas que la décision de former recours en cassation a été prise par l'organe compétent.

Conformément à l'article 145, § 5, de la loi du 14 juillet 1994 précitée, « 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 ».

À défaut pour le requérant d'établir que c'est le Fonctionnaire-dirigeant du Service d'évaluation et de contrôle médicaux ou le fonctionnaire légalement désigné par lui qui a pris la décision d'introduire le présent recours en cassation, ce dernier doit être déclaré irrecevable.

C. Mémoire en réplique

Selon le requérant, l'article 181, alinéa 5, de la loi du 14 juillet 1994 précitée précise, concernant la compétence de l'administrateur général pour représenter l'INAMI que « l'administrateur général représente l'Institut dans les actes judiciaires et extrajudiciaires et agit valablement au nom et pour le compte de celui-ci sans avoir à justifier d'une décision d'un comité ou conseil ».

Cette disposition a été insérée par l'article 10 de la loi-programme du 17 juin 2009 dont les travaux préparatoires mentionnent que :

« Les dispositions abrogées et remplacées par les articles 9 et 10 donnent à l'heure actuelle compétence aux comités de gestion des différents services de l'INAMI pour décider des actions en justice dans le cadre de leurs compétences. Même si, en cas d'urgence (qui doit à chaque fois être motivée), le fonctionnaire dirigeant de service peut décider de l'action en justice, cela n'enlève rien à la lourdeur de la procédure qui constitue une charge administrative disproportionnée.

Il est dès lors proposé que, comme dans la plupart des organismes de sécurité sociale, la représentation dans les actes judiciaires soit considérée comme un acte relevant de la gestion journalière qui est de la compétence de l'administrateur général; l'article 10 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale prévoit en effet que "La personne chargée de la gestion journalière représente l'organisme dans les actes judiciaires et extrajudiciaires et agit valablement en son nom et pour son compte, sans avoir à justifier d'une décision du comité de gestion". »

Dès lors, l'Administrateur général dispose bien de la compétence requise pour introduire le présent recours en cassation. La compétence du Fonctionnaire dirigeant n'enlève rien à la compétence générale de l'administrateur général.

Selon le requérant, 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. En effet, il ressort d'une jurisprudence établie que 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 ressort clairement de la lecture de ces arrêts que c'est bien l'INAMI qui intervenait pour défendre la thèse du SECM. Cela ressort par ailleurs clairement, notamment, de l'arrêt 236.398 du 10 novembre 2016 qui expose que « le 28 janvier 2008, la demanderesse dresse un procès-verbal de constat dans lequel elle reproche à la défenderesse d'avoir porté en compte des forfaits non conformes car ils ne répondent pas aux conditions définies par la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, ses arrêtés d'exécution et les accords et conventions qui en découlent et réclame le remboursement d'un montant indu de 44.406,28 euros ». 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. 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.

La critique des parties adverses manque donc en droit.

D. Plaidoiries

En termes de plaidoiries, le requérant se réfère à l'arrêt n° 255.147 du 30 novembre 2022 et déclare suivre l'analyse réalisée par Monsieur le Premier auditeur lorsqu'il distingue l'autorité compétente pour prendre la décision d'introduire un recours et l'autorité compétente pour représenter l'INAMI en justice. Il se réfère également à la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, qui a modifié l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État en ajoutant un alinéa aux termes duquel « sauf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter » et se prévaut des travaux préparatoires de cette loi, desquels il ressort que la question de la preuve de la décision d'agir était essentiellement l'affaire de l'avocat qui doit s'assurer de la validité de son mandat. Il en retient qu'eu égard à l'objectif poursuivi par le législateur, si la partie qui conteste la décision d'agir peut l'établir par toute voie de droit, elle doit réellement parvenir à établir l'absence de telle décision, d'un tel mandat. Il invoque encore l'arrêt n° 226.229 du 27 janvier 2014 dans lequel, selon lui, le Conseil d'État a admis qu'une décision d'introduire un recours exprimée sans un certain formalisme, pouvait exister.

Il a fait valoir qu'en l'espèce, non seulement, les parties adverses n'apportent aucun élément permettant de douter de ce que c'est bien le SECM, représenté par son fonctionnaire-dirigeant, qui a pris la décision d'introduire le recours en cassation. Il invoque également de nombreux contacts téléphoniques et par e-mail qui ont eu lieu entre le SECM et ses conseils et desquels il ressort, selon lui, que c'est bien le SECM qui souhaite voir casser la décision de la Chambre de recours ; que le SECM indique les moyens de cassation qu'il identifie ; et qu'une distinction est faite entre cette décision et la désignation d'un avocat par l'administrateur général de l'INAMI. Il estime que rien ne permet de douter de la décision d'agir du SECM et que cette volonté a été renouvelée et est maintenue jusqu'à ce jour. Il en conclut que le recours est recevable.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Les parties adverses qui ont déposé des mémoires en réponse contestent la recevabilité du recours en cassation au motif que la décision d'introduire celui-ci n'aurait pas été prise par l'organe compétent du requérant, à savoir le fonctionnaire dirigeant du Service d'évaluation et de contrôle médicaux (ci-après désigné SECM) institué au sein de l'Institut.

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 ».

En réponse à cette exception d'irrecevabilité, le requérant a fait valoir, au cours de la procédure, plusieurs éléments.

Dans son mémoire en réplique, le requérant invoque l'article 181, alinéa 5, de la loi coordonnée le 14 juillet 1994, précitée, aux termes duquel « l'administrateur général représente l'Institut dans les actes judiciaires et extrajudiciaires et agit valablement au nom et pour le compte de celui-ci sans avoir à justifier d'une décision d'un comité ou conseil ». Il déduit de cette disposition que « [l']administrateur général dispose dès lors bien de la compétence requise pour introduire le présent recours en cassation devant votre Conseil » et que « [c]'est donc bien l'INAMI, représenté par son administrateur général, qui dispose de la qualité à agir devant Votre Conseil pour contester les décisions prises par la Chambre de recours ». Cette argumentation appelle deux observations : d'une part, il doit être relevé que la disposition ainsi invoquée ne peut être considérée comme tenant en échec celles, précitées, des articles 139 et 145 de la même loi, de sorte que la compétence attribuée au fonctionnaire-dirigeant du SECM ne se trouve pas affectée ; d'autre part, il doit être observé qu'en adoptant ce point de vue, le requérant ne soutient nullement qu'une décision d'introduire le présent recours en cassation aurait bien été prise par le fonctionnaire-dirigeant du SECM.

En termes de plaidoiries, le requérant soutient désormais que c'est bien le SECM, représenté par son fonctionnaire-dirigeant, qui aurait pris la décision

d'introduire le présent recours en cassation. Il fait valoir qu'en l'espèce, non seulement, les parties adverses n'apportent aucun élément permettant de douter de ce que c'est bien le SECM, représenté par son fonctionnaire-dirigeant, qui a pris la décision d'introduire le recours en cassation. Il invoque également de nombreux contacts téléphoniques et par *e-mail* qui ont eu lieu entre le SECM et ses conseils et desquels il ressort, selon lui, que c'est bien le SECM qui souhaite voir casser la décision de la Chambre de recours ; que le SECM indique les moyens de cassation qu'il identifie ; et qu'une distinction est faite entre cette décision et la désignation d'un avocat par l'administrateur général de l'INAMI. Il estime que rien ne permet de douter de la décision d'agir du SECM et que cette volonté a été renouvelée et est maintenue jusqu'à ce jour. Ces éléments appellent des observations de deux ordres : d'une part, le requérant fait état de courriels qui confirmeraient ses dires ; il s'abstient toutefois de les produire ; d'autre part – à les supposer établis, ce qui n'est pas le cas à défaut de pièces permettant de juger en ce sens – l'expression d'un souhait de voir casser la décision de la chambre de recours et le maintien allégué de cette volonté ne suffisent pas, en eux-mêmes, à établir qu'une telle décision de former le présent recours a été prise, et *a fortiori* qu'elle l'aurait été par le fonctionnaire-dirigeant du SECM. N'y contribue pas davantage le fait que le SECM aurait – selon ce qui est allégué – indiqué les moyens de cassation qu'il identifiait. Enfin, la précision relative à la distinction qui serait faite entre la décision d'introduire le recours en cassation et la désignation d'un avocat par l'administrateur général de l'INAMI est vaine, dès lors, d'une part, qu'aucune de ces décisions n'est produite et, d'autre part, que le requérant n'en tire aucun argument qui appuierait la thèse défendue au soutien de la recevabilité de ce recours.

Dans ces circonstances où, d'une part, le requérant avait, dans un premier temps, défendu la recevabilité de son recours sur une prétendue compétence de son administrateur général pour décider de l'introduire, laissant ainsi entendre qu'aucune décision n'avait été prise à cette fin par le fonctionnaire dirigeant du SECM, et où, d'autre part, il soutient ensuite qu'une telle décision aurait bien été prise, mais ne produit aucune pièce qui attesterait ne fût-ce que la vraisemblance de cette affirmation, force est de considérer que son attitude procédurale s'apparente, en réalité, à une reconnaissance de l'absence de décision d'introduire le présent recours qui aurait été prise par le fonctionnaire dirigeant du SECM, organe compétent pour ce faire, en vertu des dispositions précitées. Au vu de cette reconnaissance, il est vain de déterminer à qui, du requérant ou des parties adverses, incombait la charge de démontrer l'existence ou, au contraire, l'absence d'une décision d'introduire le recours en cassation, prise par le fonctionnaire dirigeant du SECM.

Il s'ensuit que le recours est irrecevable.

V. Indemnité de procédure

Les deux premières parties adverses sollicitent « une indemnité de procédure de base ».

Les cinquième à douzième parties adverses font de même pour ce qui les concerne.

Il se justifie de faire droit à ces deux demandes.

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

Article 1^{er}.

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, l'indemnités de procédure de 770 euros accordée aux première et deuxième parties adverses et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée aux cinquième à douzième parties adverses.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 4 décembre 2023, par la VI^e chambre du Conseil d'État composée de :

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