CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 67.605 du 29 juillet 1997

A.58.057/III-18.516
A.58.058/III-18.517

En cause : **DE SAEDELEER** Guy,

ayant élu domicile chez
Me Pierre LEGROS, avocat,
avenue Louise 409
1050 Bruxelles,

contre :

l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI),

avenue de Tervuren 211
1150 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, III^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 février 1994 par Guy DE SAEDELEER qui demande l'annulation de la décision du 17 décembre 1993 de la Commission d'appel instituée auprès du service du contrôle médical de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI), interdisant aux organismes assureurs d'intervenir pendant neuf mois dans le coût des soins de santé qu'il dispensera (A.58.057/III-18.516);

Vu la requête introduite le 3 mars 1994 par Guy DE SAEDELEER qui demande l'annulation de la décision du 5 janvier 1994 du fonctionnaire-dirigeant de l'INAMI fixant au 8 janvier 1994 la date à partir de laquelle la sanction précitée produit ses effets (A.58.058/III-18.517);

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu l'ordonnance n° 1948 du 26 janvier 1996 joignant les causes;

Vu le rapport de M. J. FORTPIED, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 20 mars 1996 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 20 mars 1997, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 avril 1997;

Entendu, en son rapport, Mme DAURMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Ph. LEVERT, loco Me P. LEGROS, avocat, comparaissant pour le requérant, et Mme CLICHEROUX, conseiller adjoint, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, Mme DEBROUX, auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

1. Par un arrêt n° 30.628 du 7 septembre 1988, le Conseil d'Etat a annulé la décision du 11 juin 1987 de la Commission d'appel instituée auprès du service du contrôle

médical de l’INAMI (ci-après dénommée la Commission d’appel) qui a confirmé la décision du 11 décembre 1984 de la Chambre restreinte du service du contrôle médical interdisant aux organismes assureurs d’intervenir dans le coût des prestations de santé que le requérant dispensera pendant une période d’un an.

L’annulation est notamment fondée sur le fait que le Conseil de l’Ordre des médecins ne s’est pas prononcé au préalable sur le caractère abusif de certaines prestations.

2. Le 9 janvier 1990, le Conseil d’appel de l’Ordre des médecins estime que le requérant a exercé la profession dans des conditions qui compromettent la qualité des soins et des actes médicaux en ayant fait effectuer des prestations de laboratoire en son absence, à des tiers non habilités, et inflige au requérant la suspension du droit d’exercer l’art de guérir pendant un an.

Le recours introduit contre cette décision est rejeté par un arrêt de la Cour de cassation du 29 avril 1991.

Par une lettre du 1er juillet 1991 du Conseil de l’Ordre des médecins, la Commission d’appel est informée que le requérant doit en conséquence cesser ses activités professionnelles pendant un an à dater du 3 janvier (lire juin) 1991.

3. Le 14 décembre 1992, le requérant est convoqué par la Commission d’appel instituée auprès du service du contrôle médical de l’INAMI.

Le 28 octobre 1993, le requérant est entendu par ladite Commission d’appel.

Le 17 décembre 1993, celle-ci adopte un acte motivé comme suit :

" (...)

Statuant contradictoirement;

Reçoit l'appel et le dit partiellement fondé;

Constate l'abandon par le service du contrôle médical des griefs III B et V C;

Dit que les griefs I, II, III A, IV, V A et B, VI et VII sont restés établis tels qu'ils sont qualifiés;

Réforme la décision querellée en ce que la sanction d'interdiction aux organismes d'assureurs d'intervenir dans le coût des prestations de santé que l'appelant dispensera, est réduite à une période de neuf mois".

Il s'agit de l'acte attaqué par le recours A. 58.057/III-18.516.

4. Par une lettre du 5 janvier 1994, la partie adverse porte à la connaissance du requérant ce qui suit :

" En réponse à votre lettre nous parvenue en date du 4 janvier 1994, nous vous rappelons que suite à l'arrêt du Conseil d'Etat qui a annulé la décision de la Commission d'appel du 11 juin 1987, la Cour d'appel de Bruxelles, 8e chambre, s'est en date du 10 octobre 1989 exprimée en ces termes :

"Dit pour droit que l'Institut national d'assurance maladie-invalidité a l'obligation d'autoriser les organismes assureurs à intervenir dans le coût des soins dispensés par l'appelant à sa clientèle entre le 3 juillet 1987 et le 3 juillet 1988".

Les mesures nécessaires ayant été prises afin d'assurer correctement l'exécution de cet arrêt (envoi d'une circulaire O.A.), le Docteur DE SAEDELEER n'a pas, comme vous l'écrivez, "déjà subi une peine de 12 mois".

Par conséquent, l'interdiction pour les organismes assureurs d'intervenir dans le coût des soins de santé que dispensera le Docteur DE SAEDELEER prendra cours le 8 janvier 1994 et ce, pour une période de 9 mois.

(...)".

Il s'agit de l'acte attaqué dans le recours A. 58.058/III-18.517;

Recours A. 58.057/III-18.516.

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, du principe du délai raisonnable de toute procédure administrative et de l'excès de pouvoir; qu'il relève que la procédure déclenchée le 14 mai 1982 portait sur des événements survenus en 1981 et en 1982 et que près de 14 ans se sont écoulés depuis les premiers faits mis à sa charge; qu'il constate qu'entre le 3 juin 1991 et le 14 décembre 1992, c'est-à-dire la date de la convocation à comparaître devant la Commission d'appel, aucun devoir de poursuite n'a été entamé; qu'en réplique, le requérant fait valoir que s'il est exact, comme l'a indiqué la partie adverse, qu'elle a dû procéder à de nouvelles nominations au sein de la Commission d'appel et modifier la composition de celle-ci afin de prévoir le cas de l'empêchement du président, l'autorité n'a pas fait diligence pour régler ces questions; qu'il cite deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme de nature à étayer sa thèse selon laquelle l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'applique à la présente espèce; que, dans son dernier mémoire, il ajoute que même si cette thèse ne devait pas être suivie et que, dès lors, toute la durée de la procédure, en ce compris l'instance en cassation, ne serait pas prise en considération pour apprécier le caractère raisonnable du délai, encore faudrait-il constater que c'est en vain que la partie adverse invoque des difficultés administratives imprévisibles pour justifier qu'aucun acte de poursuite de la procédure n'a été accompli entre le 3 juin 1991 et le 14 décembre 1992; que le requérant se réfère à cet égard à un arrêt n° 58.984 du 3 avril 1996 du Conseil d'Etat selon lequel il appartient à l'autorité publique d'organiser ses services en sorte que les dossiers puissent être traités dans un délai raisonnable;

Considérant que la partie adverse fait valoir que la Commission européenne des droits de l'homme dans une affaire en cause du Dr M. D. contre la Belgique (requêtes n^{os} 13.411/87 et 15.904/89) a examiné les griefs selon lesquels la procédure administrative instituée devant les Commissions de contrôle médical et le Conseil d'Etat ne s'était pas déroulée dans un délai raisonnable au sens de l'article 6.1. de la Convention; qu'elle indique que, dans sa décision du 8 juillet 1991, la Commission européenne constatait "que la décision des organes de l'INAMI a pour seul effet de supprimer, pendant un temps déterminé, l'intervention des organismes assureurs de soin (sic) de santé dans le coût des prestations dispensées par le requérant"; qu'elle ajoute, à titre subsidiaire, que la chronologie des faits démontre qu'à aucun moment le dossier n'a pris de retard injustifié ou déraisonnable; qu'elle soutient, dans son dernier mémoire, que c'est le droit des assurés, bénéficiaires de l'assurance maladie, qui est mis en cause par une interdiction faite aux mutualités de rembourser les prestations d'un dispensateur et non un prétendu droit de ce dispensateur;

Considérant que l'impossibilité d'obtenir le remboursement de soins médicaux est de nature à détourner une partie de la clientèle d'un médecin; que cette circonstance influe non seulement sur la liberté de choix par le patient d'un médecin mais aussi sur le droit d'exercer la profession médicale; qu'en effet, les relations entre un médecin et ses patients sont d'ordre contractuel ou quasi-contractuel; qu'un élément important de la conclusion de cette relation consiste précisément dans la possibilité pour le patient d'obtenir le remboursement des soins médicaux; qu'il s'ensuit que la décision attaquée a pour objet une contestation portant sur un droit civil au sens de l'article 6.1. de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; que même sans avoir égard à l'instance en cassation, il apparaît que, dès le 3 juin 1991, la partie adverse aurait pu

continuer la procédure si elle avait pris en temps utile les mesures adéquates; qu'il est de bonne administration d'entamer la procédure de nomination à la suite d'une vacance causée par une mise à la retraite six mois avant la date de celle-ci; que cette manière de faire permet d'assurer la continuité du service; que le président de la Commission d'appel, Monsieur DE VYVER, né le 21 juin 1924, a atteint la limite d'âge de 67 ans en juin 1991; que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, l'impossibilité de siéger d'un ou plusieurs membres de la Commission d'appel, qui avaient déjà connu précédemment de l'affaire, n'est pas un événement imprévisible; qu'en outre, alors que le service du contrôle médical avait proposé le projet d'arrêté royal modifiant les règles de composition de la Commission d'appel au Ministre des Affaires sociales le 17 mars 1992, l'arrêté, qui est pourtant de nature technique, n'a été pris que le 2 septembre 1992 et publié au Moniteur belge du 19 septembre 1992; qu'à eux seuls ces éléments révèlent déjà que la durée de la procédure a excédé un délai raisonnable et qu'il s'ensuit que le moyen est fondé;

Recours A. 58.058/III-18.517.

Considérant que l'acte attaqué, daté du 5 janvier 1994, ne constitue qu'une mesure d'exécution de la décision de la Commission d'appel, attaquée dans le recours A. 58.057/III-18.516; qu'il a été conclu ci-avant à l'annulation de cette dernière décision; que le recours A. 58.058/III-18.517 n'a dès lors plus d'objet,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision du 17 décembre 1993 de la Commission d'appel instituée auprès du service du contrôle médical de l'Institut national d'assurances maladie-invalidité (INAMI), interdisant aux organismes assureurs d'intervenir pendant neuf mois dans le coût des soins de santé dispensés par Guy DE SAEDELEER.

Article 2.

Il n'y a plus lieu à statuer sur le recours A. 58.058/III-18.517.

Article 3.

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

Article 4.

L'affaire est renvoyée devant la Commission d'appel autrement composée.

Article 5.

Les dépens, liquidés à la somme de 8.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-neuf juillet 1900 nonante-sept par :

M. GEUS, président de chambre,
M. HANOTIAU, président de chambre,
M^me^ DAURMONT, conseiller d'Etat,
M^me^ MALCORPS, greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. J.-Cl. GEUS.