

Numéros du rôle : 6777 et 6778
Arrêt n° 15/2019 du 31 janvier 2019

A R R Ê T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 145 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, posées par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par deux arrêts, n^{os} 239.865 et 239.864, du 14 novembre 2017 en cause de Vincent Jacmin contre l'Institut national d'assurances maladie-invalidité, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 21 novembre 2017, le Conseil d'État a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 145 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, viole-t-il les articles 10, 11 et 151, § 1er, de la Constitution, le principe général d'indépendance et d'impartialité du juge et l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme en ce qu'il doit être interprété, tant en raison, notamment, de son § 1er, alinéas 3, 2^o, et 5 et de son § 7, que des travaux préparatoires relatifs à cet article, comme prévoyant que deux médecins-conseils sont nommés par le Roi parmi les candidats présentés sur des listes doubles par les organismes assureurs comme membres effectifs des chambres de recours installées auprès du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI, lesquelles chambres constituent des juridictions administratives visées à l'article 161 de la Constitution, et y siègent en tant que 'représentants des organismes assureurs' ?

2. Le même constat d'inconstitutionnalité de cette disposition doit-il être fait dès lors qu'il y a lieu de prendre en compte la composition mixte paritaire de la chambre de recours, expressément voulue par le législateur entre les 'représentants' des organismes assureurs et les 'représentants' des organisations professionnelles représentatives des dispensateurs de soins de santé ?

3. En cas de réponse positive aux deux premières questions préjudicielles, le même constat d'inconstitutionnalité de cette disposition doit-il être fait selon que ces 'représentants' ont une voix délibérative ou une voix consultative au sein de la chambre de recours ?

4. En cas de réponse positive aux trois premières questions préjudicielles, le même constat d'inconstitutionnalité de cette disposition devrait-il être fait s'il devait être considéré que l'article 145 de la loi AMI peut être interprété comme autorisant les organismes assureurs à présenter, comme candidats destinés à les représenter, des médecins qui ne seraient pas des médecins-conseils ?

5. En cas de réponse positive aux quatre premières questions préjudicielles, le même constat d'inconstitutionnalité de cette disposition devrait-il être fait s'il devait être considéré que l'article 145 de la loi AMI peut être interprété comme impliquant que, tant les membres de la chambre de recours nommés en tant que 'représentants' des organismes assureurs que ceux nommés en tant que 'représentants' des organisations professionnelles représentatives des dispensateurs de soins de santé, sont présentés et nommés en raison de leur connaissance technique de la matière et doivent agir de manière indépendante dans l'accomplissement de leur mission de juge, fût-ce avec voix seulement consultative en cours de délibéré ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6777 et 6778 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Vincent Jacmin, assisté et représenté par Me P. Malherbe et Me J. Waldron, avocats au barreau de Bruxelles;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me J. Vanden Eynde et Me L. Delmotte, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 17 octobre 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et J. Moerman, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 14 novembre 2018 et les affaires mises en délibéré.

À la suite de la demande d'une partie à être entendue, la Cour, par ordonnance du 14 novembre 2018, a fixé l'audience au 5 décembre 2018.

À l'audience publique du 5 décembre 2018 :

- ont comparu :
 - . Me O. Malherbe, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me P. Malherbe, et Me J. Waldron, pour Vincent Jacmin;
 - . Me J. Vanden Eynde et Me L. Delmotte, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs T. Giet, en remplacement du juge J.-P. Moerman, légitimement empêché, et J. Moerman ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La partie requérante devant le Conseil d'État (juridiction *a quo*) est médecin spécialiste en gynécologie-obstétrique. Elle est poursuivie par le Service d'évaluation et de contrôle médicaux (ci-après : le SECM) de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (ci-après : l'INAMI) devant les chambres de première instance et, en appel, devant les chambres de recours, dans deux affaires, pour des infractions à la nomenclature (prestations superflues ou inutilement onéreuses) et pour des faits de surconsommation. Ces chambres fonctionnent selon le principe de l'échevinage. Toutefois, la partie requérante devant le Conseil d'État soutient que siègent dans ces deux juridictions des juges qui ne remplissent pas les conditions d'impartialité et d'indépendance, principes consubstantiels à tout exercice de la fonction juridictionnelle.

C'est le motif pour lequel le médecin visé par ces procédures a introduit plusieurs requêtes en récusation devant la chambre de recours, qui les a transmises au Conseil d'État. Le Conseil d'État a rejeté les premières d'entre elles. Un des arguments invoqués par ce dernier était que les médecins dont la récusation était demandée ne siégeaient plus en qualité de représentants des organismes assureurs mais étaient seulement renouvelés dans leur fonction sur présentation des organismes assureurs. Dès lors, le Conseil d'État a considéré que la partie requérante ne pouvait pas valablement invoquer cette qualité à l'appui de la suspicion légitime qu'elle alléguait.

Suite à ces arrêts, la partie requérante a introduit deux recours en annulation de l'arrêté royal de nomination des deux médecins membres de la chambre de recours, au motif que ceux-ci avaient été nommés au titre de « représentants » des organismes assureurs.

Ces deux recours ont été rejetés par le Conseil d'État au motif qu'en cas d'annulation de l'arrêté attaqué, la partie requérante ne retirerait aucun avantage dès lors que la loi obligerait les organismes assureurs à présenter à nouveau un représentant pour siéger au sein de la chambre de recours.

La procédure a donc repris dans les deux affaires et la partie requérante devant le Conseil d'État a introduit de nouvelles demandes en récusation, lesquelles ont à nouveau été transmises au Conseil d'État par la chambre de recours.

Cette dernière saisine a conduit au prononcé des deux arrêts par lesquels le Conseil d'État a saisi la Cour des cinq questions préjudicielles mentionnées plus haut, le Conseil d'État ayant reconnu l'existence d'un fait nouveau au sens de l'article 841 du Code judiciaire, à savoir que, au regard des décisions de la chambre de recours prononcées en 2016, il a été expressément fait état de ce que les médecins-conseils qui sont nommés au sein de la chambre de recours sont intervenus en tant que « représentants » des organismes assureurs dans les affaires ainsi concernées et que, partant, une apparence de partialité objective au sein de la chambre de recours instituée auprès du SECM de l'INAMI pourrait résulter directement de l'article 145 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : la loi AMI).

III. *En droit*

- A -

Quant à l'applicabilité de l'article 151 de la Constitution

A.1.1. Le Conseil des ministres soutient à titre préalable que la violation de l'article 151, § 1er, de la Constitution ne peut utilement être invoquée en l'espèce, cette disposition ne s'appliquant qu'aux juges qui siègent dans les juridictions de l'ordre judiciaire. Or, les chambres de recours créées par l'article 145 de la loi AMI sont des juridictions administratives qui statuent sur des droits politiques.

A.1.2. La partie requérante devant le Conseil d'État soutient, elle, que du fait que les chambres de recours participent à la fonction de juger proprement dite, l'article 151, § 1er, de la Constitution s'applique à ceux qui y siègent et que, par ailleurs, le contentieux soumis à ces chambres est de nature civile.

A.1.3. Le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt de la Cour n° 26/2002 du 30 janvier 2002, par lequel celle-ci a jugé que la Commission de contrôle agit dans l'exercice d'une fonction qui se trouve en rapport avec les prérogatives de puissance publique de l'État et qu'elle se situe donc en dehors de la sphère des litiges de nature civile au sens de l'article 144 de la Constitution. La nature civile d'un contentieux ne résulte pas du fait qu'il aurait pour objet une somme d'argent.

A.1.4. La partie requérante répond sur ce point que l'arrêt de la Cour n° 26/2002 a été rendu avant l'adoption de la loi-programme du 24 décembre 2002, qui a modifié les compétences de cette juridiction, laquelle peut prononcer la condamnation au remboursement des montants versés et au paiement d'une amende.

Quant aux principes d'indépendance et d'impartialité

A.2.1. Le Conseil des ministres examine les trois premières questions préjudicielles conjointement. La première question invite en effet la Cour à se prononcer sur la présence, au sein de la chambre de recours instituée par l'article 145 de la loi AMI, de deux membres diplômés en médecine, ayant voix consultative, nommés par le Roi parmi les candidats qui figurent sur une liste présentée par les organismes assureurs et qui siègent en tant que représentants de ces organismes, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe d'impartialité des juges et de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette première question, soutient-il, est directement nuancée par la deuxième qui rappelle la composition mixte et paritaire de la chambre de recours qui est également composée de deux membres nommés par le Roi parmi les candidats présentés par les organismes représentant les prestataires de soins. Quant à la troisième question, elle invite la Cour à examiner si la question doit recevoir une réponse différente selon que les représentants ont une voix consultative ou délibérative.

L'impartialité de la chambre de recours doit s'apprécier de manière globale, soutient le Conseil des ministres. Ce constat est d'ailleurs fait par le Conseil d'État. La pratique de l'échevinage dans les juridictions administratives instituées par la loi AMI relève d'un choix délibéré du législateur, qui a veillé au travers de réformes successives à la composition paritaire de celles-ci. Ce choix est justifié en raison de la technicité de la matière.

Le souci de maintenir cet équilibre dans la composition des chambres de recours est constant d'un point de vue historique.

Pour le surplus, outre l'équilibre dans la composition, de nombreuses autres garanties ont été introduites dans la loi-programme du 24 décembre 2002.

Ainsi, les membres présentés par les organismes assureurs sont nommés par le Roi et non plus directement par ces organismes. Une incompatibilité est instaurée par l'article 145, § 2, de la loi AMI interdisant aux membres effectifs et suppléants des chambres de première instance ou de recours d'être également membres du comité du Service d'évaluation et de contrôle médicaux. Ces membres ne disposent eux aussi que d'une voix consultative, cet élément étant essentiel pour répondre à la troisième question préjudicielle.

A.2.2. La partie requérante devant le Conseil d'État invoque une double violation des principes d'indépendance et d'impartialité, garantis notamment par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, d'une part dans la représentation des organismes assureurs au sein des chambres de recours et d'autre part en raison du fait que les médecins-conseils des organismes assureurs ne peuvent jamais offrir une apparence objective d'indépendance et d'impartialité. Il en est d'autant plus ainsi que les organismes assureurs ont un intérêt à la cause.

Il faut, estime-t-elle, assimiler la notion de « représentation » à celle du mandat visé par le Code civil, de sorte que les médecins-conseils, représentants des assureurs, manifestent la volonté de ces derniers et que, par conséquent, ils ne jugent pas en conscience, ni en fonction de leur intime conviction, ni en leur nom propre.

Les médecins-conseils sont engagés et appointés par les organismes assureurs et leurs salaires sont payés par l'INAMI; la partie requérante déduit aussi du fait que le statut et la rémunération des médecins-conseils sont fixés par le Roi que les organismes assureurs interviennent conjointement dans la fixation de la rémunération. Le médecin-conseil ne soigne pas mais contrôle l'application de la loi AMI et collabore à la traque des infractions à celle-ci. L'obligation que la loi AMI fait aux médecins-conseils est de dénoncer les infractions relevées aux instances concernées. Il en résulte, selon la partie requérante, que dans la chambre de recours, le juge est lié

contractuellement à l'organisme assureur, lequel détient et communique au SECM toutes les données qui sont à l'origine de l'enquête et qui sont actuellement produites comme éléments de preuve.

Les organismes assureurs qui présentent les médecins au Roi en vue de la nomination de ces derniers ont un intérêt financier dans les contestations portées devant la chambre de recours, poursuit la partie requérante : les prestations objets des débats devant la chambre de recours ont été payées par les organismes assureurs. Les organismes assureurs ont intérêt à ce que les actes sans nomenclature soient assimilés aux actes les moins chers.

La partie requérante rappelle ensuite que le SECM agréé les médecins-conseils et qu'il peut retirer cet agrément, ce qui peut entraîner le licenciement. Les médecins-conseils sont, par conséquent, en situation de dépendance par rapport au SECM.

Dans sa réponse au mémoire du Conseil des ministres, la partie requérante soutient en substance que le législateur a été guidé dans ses réformes successives par des impératifs étrangers aux garanties d'indépendance et d'impartialité. Il affirme également que les organismes assureurs peuvent « mettre fin » aux fonctions de juge des assesseurs en ne les présentant plus pour un nouveau mandat à l'issue de la période de quatre ans pour laquelle ils ont été désignés. L'organisme assureur peut sanctionner les assesseurs médecins-conseils à tout moment et ces derniers sont par conséquent vulnérables à des pressions extérieures.

En outre, une discrimination existe entre les justiciables attrait devant la chambre de recours et qui sont attrait devant les juridictions civiles.

À propos de la deuxième question préjudicielle, la partie requérante estime que l'éventuel constat d'inconstitutionnalité qui découlerait d'une réponse positive à la première question préjudicielle n'est pas nuancé par la présence équilibrée, au sein de la chambre de recours, d'assesseurs présentés, d'une part, par les organismes assureurs et, d'autre part, par les organisations représentatives des professionnels de la santé concernés.

En réponse au mémoire du Conseil des ministres, elle estime que la dépendance qu'elle allègue d'un seul juge au sein de la chambre de recours rejaillit sur l'ensemble du siège.

À propos de la troisième question préjudicielle, la partie requérante insiste sur le fait que l'absence de voix délibérative dans la prise de décision au niveau de la chambre de recours n'a aucun effet sur un éventuel constat d'inconstitutionnalité.

A.2.3. Le Conseil des ministres répond tout d'abord que, même si le terme « représentant » est utilisé dans l'article 145 de la loi AMI, rien ne peut donner à penser que les membres assesseurs des chambres de recours ne siègeraient pas en leur nom propre ou qu'ils devraient prendre des instructions auprès des organes qui ont présenté leur candidature au Roi. Il ne s'agit donc pas d'un mandat au sens du droit civil.

Le Conseil des ministres soutient aussi que la loi ne prévoit pas qu'il soit mis fin au mandat des assesseurs par les organismes assureurs, ni même par le Roi qui les a nommés. Le secret du délibéré préserve aussi les assesseurs et le président des pressions extérieures.

Par ailleurs, contrairement à ce que soutient la partie requérante, ce n'est pas le comité du SECM qui poursuit le médecin, mais uniquement son fonctionnaire dirigeant, et cela, précise l'article 145, § 5, de la loi AMI, « sans autorisation préalable ni approbation ultérieure du comité ». La circonstance que ce comité puisse infliger des sanctions administratives n'est pas pertinente, ces sanctions ne visant en rien la manière d'exercer la fonction d'assesseur.

On n'aperçoit pas en quoi la circonstance qu'un médecin-conseil prête serment dans les mains du comité créerait un quelconque lien de subordination entre eux. Les organismes assureurs ne sont pas partie au litige, poursuit le Conseil des ministres, et les éventuelles amendes administratives et les remboursements sont versés à l'INAMI et non aux organismes assureurs.

Quant à la prétendue violation des articles 10 et 11 de la Constitution déduite par la partie requérante devant le Conseil d'État de la discrimination des justiciables qui sont attrait devant les chambres de recours, en application de l'article 145 de la loi AMI, par rapport à ceux qui sont attrait devant le tribunal du travail, en

application de l'article 164 de la même loi, cette question est étrangère aux cinq questions posées et n'est pas soulevée par la juridiction *a quo*.

Quant à la quatrième question préjudicielle

A.3.1. L'article 145 de la loi AMI ne semble pas imposer aux organismes assureurs de présenter au Roi des candidats assesseurs qui soient également des médecins-conseils. Telle est la position de la partie requérante devant le Conseil d'État. Dans le cas contraire, les médecins-conseils de l'INAMI ne seraient pas pour autant indépendants. Ces médecins continueraient toujours à orienter les décisions dans l'intérêt qui est celui de leur mandant.

A.3.2. Le Conseil des ministres répond que la quasi-totalité des arguments de la partie requérante devant le Conseil d'État repose sur des prémisses erronées. Il est inexact de soutenir que le rôle du médecin-conseil serait identique à celui d'un policier; ce rôle est rempli par les médecins-inspecteurs. Le médecin-conseil participe seulement à la prise de décision. Si le médecin-conseil peut signaler une infraction, il n'a pas les moyens de la constater et de l'instruire.

Si, toutefois, la Cour devait conclure à une violation des normes de référence, aucun problème ne se poserait plus en cas de présentation d'un autre candidat assesseur par les organismes assureurs qui ne serait pas un médecin-conseil.

Quant à la cinquième question préjudicielle

A.4.1. La partie requérante soutient, en réponse à la cinquième question posée par le Conseil d'État, que la compétence technique des médecins-conseils ne saurait modifier le défaut d'impartialité et d'objectivité qu'elle dénonce. La loi AMI, en effet, se focalise plus, selon elle, sur la représentation des organismes assureurs (chacun a droit à un mandat en moins) que sur les compétences techniques des candidats.

A.4.2. Le Conseil des ministres soutient que l'interprétation soumise par le juge *a quo* dans la cinquième question préjudicielle est la seule qui puisse être retenue.

Si l'article 145, § 7, de la loi AMI mentionne que les médecins nommés par le Roi parmi les listes présentées par les organismes assureurs sont « représentants » de ceux-ci, cela ne signifie pas que les membres des chambres de recours prennent, dans les dossiers individuels, des instructions auprès desdits organismes assureurs, ni que leur impartialité objective soit à remettre en question. Les organismes assureurs ne mandatent pas un médecin au cas par cas pour chaque affaire soumise aux chambres de recours. Les membres représentants des organismes assureurs ou des organisations représentatives des dispensateurs de soins de santé sont donc présentés et nommés en raison de leur connaissance technique de la matière et agissent en toute indépendance et en toute impartialité dans l'accomplissement de leur mission de juge.

- B -

Quant à la disposition en cause

B.1.1. L'article 145 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : la loi AMI), dans la version applicable à l'instance soumise au juge *a quo* dispose :

« § 1er. Les Chambres de première instance et les Chambres de recours sont composées d'une Chambre qui connaît de tous les dossiers devant être traités en néerlandais, d'une autre Chambre qui connaît de tous les dossiers devant être traités en français et allemand. Pour les dossiers devant être traités en allemand, il peut être fait appel, en cas de besoin, à des interprètes ou traducteurs. La langue de la procédure est celle choisie par le dispensateur lors de sa première audition par le fonctionnaire visé à l'article 146, § 1er, alinéa 1er.

Chaque Chambre de première instance est composée :

1° d'un président, ayant voix délibérative, juge en fonction ou émérite, suppléant ou de complément, auprès du tribunal de première instance ou du tribunal du travail ou magistrat du Ministère public près de ces tribunaux, visés à l'article 40 de la Constitution, membre effectif, nommé par le Roi;

2° de deux membres docteurs en médecine, ayant voix délibérative, nommés par le Roi parmi les candidats présentés sur des listes doubles par les organismes assureurs, membres effectifs;

3° de deux membres, ayant voix délibérative, nommés par le Roi parmi les candidats présentés sur des listes doubles par les groupes visés respectivement à l'article 140, § 1er, alinéa 1er, 3°, 5° à 21°, membres effectifs. Ces membres ne siègent toutefois que dans les affaires qui intéressent directement le groupe qui les a présentés.

Chaque Chambre de recours est composée :

1° d'un président, conseiller en fonction ou émérite, suppléant ou de complément, à la cour d'appel ou à la cour du travail ou magistrat du Ministère public près de ces cours, visées à l'article 40 de la Constitution, membre effectif, nommé par le Roi;

2° de deux membres, docteurs en médecine, ayant voix consultative, nommés par le Roi parmi les candidats présentés sur des listes doubles par les organismes assureurs, membres effectifs;

3° de deux membres, ayant voix consultative, nommés par le Roi parmi les candidats présentés sur des listes doubles par les groupes visés respectivement à l'article 140, § 1er, alinéa 1er, 3°, 5° à 21°, membres effectifs. Ces membres ne siègent toutefois que dans les affaires qui intéressent directement le groupe qui les a présentés.

Lorsqu'un dispensateur appartient à plusieurs catégories professionnelles visées à l'article 140, le Président de la Chambre de première instance ou de la Chambre de recours décide de la composition du siège de sa Chambre. Par sa déclaration de comparution et par tout autre moyen de droit, le dispensateur doit, à peine de forclusion, désigner la catégorie professionnelle à laquelle il appartient. Le cas échéant, le Président entend en chambre du conseil le dispensateur et les autres parties au litige, après quoi est prise la décision de la composition du siège de la Chambre. Cette décision n'est pas susceptible de recours. La décision est notifiée aux parties dans les sept jours.

Lorsque des faits sont imputables à plusieurs dispensateurs qui appartiennent à plusieurs catégories professionnelles visées à l'article 140 et que ces faits sont si étroitement liés qu'il

est souhaitable de les examiner et de les juger ensemble afin d'éviter des solutions incompatibles s'ils étaient jugés séparément, le Président de la Chambre de première instance ou de la Chambre de recours décide de la composition du siège de sa Chambre. Il veille à ce :

1° qu'un représentant au moins de chacune des catégories professionnelles auxquelles appartiennent les dispensateurs fasse partie de la chambre;

2° que la représentation des organismes assureurs soit égale à celle des catégories professionnelles auxquelles appartiennent les dispensateurs.

§ 2. Le Roi nomme deux suppléants pour chaque président et quatre suppléants pour chaque membre des Chambres de première instance et des Chambres de recours. Le 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.

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.

La limite d'âge des membres et des présidents est fixée à 70 ans.

§ 3. Les Chambres de première instance et les Chambres de recours siègent à Bruxelles dans les locaux de l'Institut.

Les Chambres de première instance et de recours sont assistées par un greffe. Les membres en sont désignés par le Fonctionnaire-dirigeant du Service d'évaluation et de contrôle médicaux parmi le personnel de ce Service. Ils exécutent les tâches prévues par la loi coordonnée, les arrêtés d'exécution et prescrites par les présidents des Chambres.

§ 4. Le dispensateur de soins, ou le médecin-conseil dans les affaires disciplinaires citées à l'article 155, § 1er, 2°, peut se faire assister ou représenter par une personne de son choix. Le Service d'évaluation et de contrôle médicaux est représenté par un avocat ou un fonctionnaire désigné par le Fonctionnaire-dirigeant de ce Service.

§ 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.

§ 6. Le Roi fixe les règles de fonctionnement et le Règlement de procédure des Chambres de première instance et des Chambres de recours.

§ 7. Le Roi détermine la répartition des mandats des représentants des organismes assureurs. Il tient compte de leurs effectifs respectifs, étant entendu que chaque organisme assureur a droit à un mandat au moins.

§ 8. Le magistrat président de la Chambre de première instance ou de la Chambre de recours connaît seul des recours formés contre les mesures disciplinaires visées à l'article 155, § 1er, 2°, et contre les décisions prises en cas d'infraction à l'article 73bis, 8°.

§ 9. Les membres de la Chambre de première instance visés au § 1er, alinéa 2, 2° et 3°, prêtent entre les mains du Président de la Chambre de première instance, en personne ou par écrit, le serment prévu à l'article 2 du décret du 20 juillet 1831 concernant le serment à la mise en vigueur de la monarchie constitutionnelle.

Les membres des Chambres de recours visés au § 1er, alinéa 3, 2° et 3°, prêtent entre les mains du Président de la Chambre de recours, en personne ou par écrit, le serment prévu à l'article 2 du décret du 20 juillet 1831 concernant le serment à la mise en vigueur de la monarchie constitutionnelle.

§ 10. Si un membre effectif, convoqué pour une audience, est empêché d'assister à cette audience, il en avise sans délai le greffe et un membre suppléant est invité à l'y remplacer.

Cette procédure ayant été suivie, le siège reste valablement composé le jour de l'audience si, outre le Président, sont également présents au moins :

- un des membres visés au § 1er, alinéa 2, 2°, et un des membres visés au § 1er, alinéa 2, 3°, pour ce qui concerne la Chambre de première instance;

- un des membres visés au § 1er, alinéa 3, 2°, et un des membres visés au § 1er, alinéa 3, 3°, pour ce qui concerne la Chambre de recours.

Si le président constate que les membres d'un groupe sont plus nombreux que ceux de l'autre groupe, il désigne, pour rétablir l'égalité, le membre le plus jeune qui ne siègera pas. Il en sera fait mention au procès-verbal d'audience ».

B.1.2. En vertu de l'article 73, § 1er, de la loi AMI, les médecins et dentistes doivent s'abstenir de prescrire, d'exécuter ou de faire exécuter des prestations superflues ou inutilement onéreuses à charge de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

Lorsque le Service d'évaluation et de contrôle médicaux institué auprès de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (ci-après : l'INAMI) estime qu'un dispensateur de soins enfreint les dispositions de l'article 73, de la loi AMI, il peut, en application de l'article 73bis de la même loi, en saisir les chambres de première instance (article 139, 6°) et ensuite interjeter appel des décisions de ces dernières devant les chambres de recours ou former un recours en cassation devant le Conseil d'État contre les décisions des chambres de recours (article 139, 7°).

Sans préjudice d'éventuelles sanctions pénales ou disciplinaires, en cas de constatation d'un manquement aux dispositions des articles 73 et 73bis de la loi AMI, le dispensateur de soins est condamné à rembourser la valeur totale des prestations indûment portées à charge de l'assurance soins de santé (article 142, § 1er, alinéa 2) et, le cas échéant, au paiement d'une amende administrative (article 142, § 1er, alinéa 3).

B.2. Il ressort des deux décisions de renvoi et des pièces des dossiers dans les affaires jointes que la partie requérante conteste les demandes de remboursement pour des prestations indûment attestées à charge de l'assurance soins de santé et de paiement d'amendes administratives, demandes introduites par le Service d'évaluation et de contrôle médicaux auprès de la chambre de première instance instituée au sein de l'INAMI. La partie requérante a introduit plusieurs demandes en récusation contre les médecins-conseils de la chambre de première instance, au motif que ceux-ci siégeaient en leur qualité de représentants des organismes assureurs. Après que la chambre de première instance a renvoyé ces demandes à la chambre de recours, pour qu'elle les juge, la partie requérante a demandé, pour le même motif, la récusation des deux médecins-conseils membres de l'instance d'appel. La chambre de recours a saisi le Conseil d'État des deux requêtes en récusation et celui-ci a posé les questions préjudicielles.

Le Conseil d'État interroge en substance la Cour sur la compatibilité de l'article 145 de la loi AMI avec les articles 10, 11 et 151, § 1er, de la Constitution, avec le principe général de l'indépendance et de l'impartialité du juge et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que cette disposition doit être interprétée en ce sens que les deux médecins qui siègent avec voix consultative dans la chambre de recours doivent être considérés comme des « représentants des organismes assureurs ».

Quant à l'applicabilité de l'article 151, § 1er, de la Constitution

B.3.1. Le Conseil des ministres objecte que la Cour n'est pas compétente pour contrôler la disposition en cause au regard de l'article 151, § 1er, de la Constitution, cette disposition s'appliquant exclusivement aux juridictions judiciaires, alors que les chambres de recours instituées auprès de l'INAMI sont des juridictions administratives.

B.3.2. L'article 151, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution dispose :

« Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite ».

Cette disposition constitutionnelle garantit exclusivement l'indépendance des magistrats du siège et du ministère public dans les cours et tribunaux. L'article 151, § 1er, de la Constitution ne s'applique donc pas aux juridictions administratives.

Quant à l'applicabilité de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme

B.4.1. Par ses arrêts n^{os} 133/2001 du 30 octobre 2001 et 26/2002 du 30 janvier 2002, la Cour a jugé que « l'appréciation du respect, par le dispensateur de soins, de ses obligations en tant qu'il collabore à un service public » porte sur un droit politique au sens de l'article 145 de la Constitution.

La notion de « droits et obligations de caractère civil » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme est toutefois une notion autonome, qui ne coïncide pas avec les notions de « droits civils » et de « droits politiques » au sens des articles 144 et 145 de la Constitution.

B.4.2. L'action dirigée contre un médecin en vue du remboursement de la valeur intégrale des prestations indûment mises à charge de l'assurance obligatoire soins de santé est

une action en réparation. Eu égard à son caractère patrimonial, pareille action constitue une contestation sur des droits et obligations de caractère civil au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

La circonstance que cette réparation est demandée par un organe public et la circonstance que l'action est examinée par une juridiction administrative n'y changent rien.

Quant au fond

B.5.1. La chambre de recours est une juridiction administrative qui a remplacé l'ancienne commission d'appel instaurée auprès du Service de contrôle médical de l'INAMI. La composition de la commission d'appel était fixée par l'article 79^{quater}, § 2, 1^o, alinéa 1er, devenu l'article 144, § 2, 1^o, alinéa 1er, de la loi AMI lors de la coordination de cette loi par l'arrêté royal du 14 juillet 1994.

Comme le relève la juridiction *a quo*, « l'intention du législateur avait clairement été d'assurer une composition paritaire dans les sections néerlandaise et française de la commission d'appel, étant par ailleurs entendu que les membres de ces sections, autres que le magistrat, étaient appelés à intervenir en tant que 'représentants' du corps médical ou des organismes assureurs, mais en n'ayant toutefois qu'une voix consultative lors du délibéré ».

B.5.2. C'est dans ce contexte que l'actuelle chambre de recours a été instituée par les articles 24 à 26 de la loi-programme du 24 décembre 2002, le législateur souhaitant rester dans le cadre juridique précédent. Les travaux préparatoires mentionnent ce qui suit :

« Par deux arrêts récents, la Cour [constitutionnelle] vient de dire que l'attribution de certains litiges en matière d'assurance maladie à des juridictions administratives n'est pas inconstitutionnelle car ces litiges, lorsqu'ils concernent un dispensateur de soins, ne portent pas sur un droit civil mais sur un droit politique.

L'amendement choisit donc de maintenir ce contentieux lié à l'activité des dispensateurs de soins, à l'intérieur d'un dispositif juridico-administratif allégé

[...].

Les membres représentant les organismes assureurs siégeront dans tous les recours contre les amendes administratives prononcées par le Comité. Les organismes assureurs sont en effet directement intéressés puisqu'ils ont payé les prestations litigieuses. Sur l'autre banc, siégeront les représentants de la profession à laquelle appartient le dispensateur [de soins]. L'Ordre des médecins n'est pas représenté afin de maintenir la composition paritaire de la chambre de recours [...].

[...]

D'autre part, le Comité fonctionne de manière paritaire : toute décision relative à un dispensateur de soins est prise par le magistrat président, les organismes assureurs et les représentants du groupe professionnel auquel appartient l'intéressé [...].

[...]

[Le comité du SECM est constitué de manière à ce que les forces soient] équilibrées, les organismes assureurs et le corps médical disposant chacun de 8 représentants.

[...].

Quant aux organismes assureurs, leur présence au siège [de la chambre de recours] sans contrepoids pourrait susciter des craintes quant à l'impartialité de ces juridictions [...].

[...]

[...] l'amendement crée des chambres de recours. Elles sont composées d'un magistrat et de quatre assesseurs ayant voix consultative.

Deux de ces assesseurs représentent les organismes assureurs, et les deux autres, les différentes professions médicales et paramédicales représentées au sein du comité du service d'évaluation et de contrôle médicaux [...] » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2125/005, pp. 22, 28, 32, 34, 35 et 41).

B.5.3. Le législateur est intervenu à nouveau, en instaurant, par les articles 2 et 3 de la loi du 21 décembre 2006, des chambres de première instance et des chambres de recours auprès du Service d'évaluation et de contrôle médicaux. Le législateur entendait prévoir, au sein de l'INAMI, un double degré de juridiction : c'est ainsi que les chambres de première instance connaissent des litiges avant qu'un appel puisse être porté devant les chambres de recours. À la différence des chambres restreintes qui existaient naguère, les chambres de première instance

sont de véritables juridictions administratives devant lesquelles, contrairement à la procédure antérieure, les dispensateurs de soins ont le droit d'être entendus.

Les travaux préparatoires de la loi du 21 décembre 2006 mentionnent à cet égard :

« Les représentants des différents groupes professionnels souhaitent donc pour cette raison qu'une distinction très nette soit faite entre la phase d'enquête et la phase de jugement et que les personnes impliquées dans l'une et l'autre de ces phases soient totalement indépendantes les unes des autres.

Ces représentants proposaient par conséquent que le contentieux avec les dispensateurs de soins soit, si possible, confié aux tribunaux du travail.

Il est cependant vite apparu qu'une telle proposition est difficilement réalisable à court terme. Vu la technicité de la matière, les tribunaux du travail, dans leur composition actuelle, ne sont manifestement pas conçus pour trancher ce type de litiges.

Le projet tend plus simplement à recréer auprès de l'INAMI un double degré de juridiction.

La seconde critique faite à la procédure actuelle est que le dispensateur n'a pas le droit de comparaître devant le Comité pour se faire entendre. L'information du Comité n'est possible que de manière indirecte, par le biais de ses auditeurs.

Le projet institue dès lors deux juridictions administratives: la Chambre de première instance est composée d'un magistrat président et de 4 membres, 2 représentant les organismes assureurs, les 2 autres la profession du comparant. Tous ont voix délibérative (article 14 du projet).

En degré d'appel, la Chambre de recours se compose également d'un magistrat président et de quatre membres, deux représentant les organismes assureurs, les deux autres la profession du dispensateur. Ces 4 membres ont voix consultative (art. 14 du projet).

La constitutionnalité de ces juridictions administratives n'est plus discutable depuis que la Cour d'arbitrage a jugé que les obligations du dispensateur en tant que collaborateur de l'assurance maladie sont de nature politique et le contentieux sur cette matière peut être confié à des juridictions administratives (cf. arrêts, n° 133/2001 du 30.10.2001, n° 26/2002 du 30 janvier 2002, n° 98/2002 du 12.06.2002).

Le mandat des magistrats et membres susvisés est incompatible avec tout autre mandat exercé au sein du Service d'évaluation et de contrôle médicaux. L'indépendance et l'impartialité de ces juridictions sont donc parfaitement garanties (art. 95).

S'agissant des droits de la défense, le système proposé permet dorénavant au dispensateur de comparaître en audience publique, assisté ou représenté par le conseil de son choix (art. 95).

Les décisions de ces juridictions sont évidemment motivées (art. 102). Elles sont prononcées en audience publique. En outre, ces juridictions peuvent évidemment consulter des experts à propos de difficultés d'interprétation de certains règlements. Les droits de la défense sont dès lors respectés objectivement et subjectivement » (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-2594/001, pp. 44-45).

B.6.1. Il ressort de l'article 145, § 1er, 1°, en cause, de la loi AMI, de la genèse de cette disposition et des travaux préparatoires précités que la chambre de recours est une juridiction administrative présidée par un magistrat professionnel qui siège avec une voix délibérative, auquel se joignent quatre docteurs en médecine, nommés par le Roi, dont deux parmi les candidats présentés sur des listes doubles par les organismes assureurs et deux autres parmi les candidats présentés sur des listes doubles par les organisations professionnelles représentatives des dispensateurs de soins de santé. Ces membres médecins siègent avec une voix consultative, en tant que représentants des organismes assureurs, pour les premiers, ou en tant que représentants des organisations professionnelles représentatives des dispensateurs de soins de santé, pour les seconds.

B.6.2. La présence, au sein des chambres de recours, des médecins-conseils présentés par les organismes assureurs a été justifiée, dans les travaux préparatoires de la loi-programme du 24 décembre 2002, par le fait que les organismes assureurs sont directement intéressés, puisqu'ils ont payé les prestations litigieuses (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2125/005, p. 28). S'il est exact qu'aux termes de l'article 154, alinéa 1er, de la loi AMI, ce sont les organismes assureurs qui engagent et appointent les médecins-conseils, ces fonctions ne peuvent être confiées, selon les alinéas 2 et 3 du même article, qu'à des médecins assermentés par le Service d'évaluation et de contrôle médicaux, qui ne peuvent être agréés qu'après que le Comité de ce Service a sollicité l'avis du Conseil provincial compétent de l'Ordre des médecins.

Le statut et la rémunération des médecins-conseils sont fixés par le Roi (article 154, alinéa 5), qui arrête aussi les règles et la procédure relatives à l'octroi de leur accréditation (article 154, alinéa 6).

B.6.3. La présence de médecins au sein de la chambre de recours est justifiée par leur compétence et par la technicité de la matière (cf. l'arrêt n° 133/2001 du 30 octobre 2001).

B.6.4. Par son arrêt *Defalque c. Belgique*, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'ancienne composition des chambres de recours garantissait leur indépendance et leur impartialité objective. Elle a notamment tenu compte du fait que la commission d'appel était présidée par un magistrat, du fait que ses décisions pouvaient faire l'objet d'un pourvoi en cassation auprès du Conseil d'État, de la composition paritaire en ce qui concerne les médecins-conseils, de la durée légale du mandat, de l'incompatibilité avec d'autres mandats au sein du Comité du service d'évaluation et de contrôle médicaux et du fait que les médecins n'ont qu'une voix consultative (CEDH, 20 avril 2006, *Defalque c. Belgique*, § 31).

B.6.5. Pour toutes ces raisons, l'actuelle composition des chambres de recours satisfait aux exigences de l'indépendance et de l'impartialité des juges, garanties par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ailleurs, la composition mixte et paritaire de ces chambres, en ce qui concerne les médecins-conseils, garantit que tant les intérêts des organismes assureurs que ceux des dispensateurs de soins de santé sont pris en considération par le magistrat appelé à trancher seul la contestation après avoir consulté les médecins issus des deux catégories professionnelles précitées.

B.6.6. 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. En effet, 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.

Le rôle des organismes assureurs et des organisations professionnelles des dispensateurs de soins se borne à « présenter » les candidats médecins sur une liste double à partir de laquelle le Roi nomme les médecins qui siègent au sein de la chambre de recours.

B.7. Il résulte de l'ensemble de ces éléments que l'indépendance et l'impartialité objective de la chambre de recours sont suffisamment garanties.

B.8. L'article 145 en cause n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

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.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 31 janvier 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût