# Cour du Travail: Arrêt du 21 juin 2000 (Bruxelles). RG 33.926

* Date : 21-06-2000
* Language : French
* Section : Case law
* Source : Justel F-20000621-2
* Role number : 33.926

EXTRAIT DE L'ARRET I. OBJET DE L'APPEL.
Attendu que l'appel est dirigé contre un jugement contradictoirement rendu entre parties le 27 juin 1996 par le Tribunal du Travail de Bruxelles (9ème chambre), en ce qu'il a déclaré non fondé le recours exercé par Monsieur V.B., demandeur originaire et actuel appelant, contre une décision notifiée le 26 mars 1992 par l'I.N.A.M.I., défendeur originaire et actuel intimé;
Attendu que, par la décision précitée, l'I.N.A.M.I. infligeait une amende administrative de 111.759,-F.
à Monsieur V.B., pour n'avoir pas tenu un registre de prestations conformément aux arrêtés royaux des 4 juin 1987 et 3 août 1987, pris en exécution de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité (articles 37ter et 101);
Attendu que le premier juge réduisit le montant de l'amende à 55.879,-F. En application de l'A.R. du 12 août 1994 qui permettait de réduire l'amende de moitié en cas de première infraction et d'absence de fraude (jugement a quo, 9ème feuillet);
Que le premier juge fit droit à la demande reconventionnelle de l'I.N.A.M.I., à concurrence dudit montant, mais autorisa Monsieur V.B. à s'acquitter de sa dette par des versements mensuels de 5.000,-F. (à partir du 15 juin 1996);
II. LES FAITS.
Attendu que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit :
- Monsieur V.B. exerce la profession de kinésithérapeute depuis 1976.
- Le 28 mars 1990, Monsieur L. , Médecin-inspecteur au Service du contrôle médical de l'I.N.A.M.I., dressa procès-verbal à charge de Monsieur V.B.. Une copie de ce procès-verbal lui fut notifiée le 28 mars 1990 (dossier administratif I.N.A.M.I., annexes 1 et 2).
- L'enquête menée par l'I.N.A.M.I. révéla que, depuis le premier janvier 1989, Monsieur V.B. n'avait pas tenu de registre de prestations conformément aux dispositions des arrêtés royaux des 4 juin 1987 et 3 août 1987 (arrêté royal du 4 juin 1987 fixant les modalités de tenue d'un registre de prestations par les kinésithérapeutes et les praticiens de l'art infirmier et déterminant les amendes administratives applicables en cas d'infraction à ces dispositions, modifié par l'arrêté royal du 3 août 1987; M.B. des 12 juin 1987 et 13 août 1987).
- En effet, les registres de Monsieur V.B. :
ne furent pas signés par demi-journée;
ne mentionnaient pas la nature des prestations dispensées sur base des indications figurant à la nomenclature des prestations de santé visée à l'article 24 de la loi du 9 août 1963.
- Ces faits constituaient des manquements aux articles 2 et 3 de l'A.R. du 4 juin 1987 précité et étaient passibles des amendes administratives fixées par l'article 6 du même arrêté royal.
- Par lettre du 28 mars 1990 (notifiant le procès-verbal dressé à la même date), Monsieur V.B. fut invité à faire valoir ses moyens de défense, conformément à l'article 5 de l&§61501;arrêté royal précité.
- Par lettre adressée le 6 avril 1990 à l'I.N.A.M.I. Monsieur V.B. se référa à ses déclarations des 23 et 29 mars 1990 (consignées dans les procès-verbaux d'audition dressés à ces mêmes dates) et ajouta être désormais en mesure de remplir correctement le registre des prestations (dossier administratif I.N.A.M.I., annexe 3).
- Par décision du 20 mars 1992, notifiée le 26 mars 1992 à Monsieur V.B., le Fonctionnaire dirigeant du Service du contrôle administratif de l'I.N.A.M.I. prononça une amende administrative de 111.759,-F.
( soit 33 % + 55 % du montant de l'intervention de l'assurance pour les prestations non inscrites conformément à l'arrêté royal du 4 juin 1987 ou pour lesquelles le registre n'avait pas été tenu et conservé dans les conditions prévues par ce même arrêté royal, soit un montant d'au moins 294.102,-F; dossier administratif I.N.A.M.I., annexe 4).
- Dans son jugement du 27 juin 1996, le premier juge confirma cette décision dans son principe, mais réduisit le montant de l'amende, eu égard à une modification de la réglementation (voir supra). Cette réduction de l'amende administrative n'est pas contestée par l'I.N.A.M.I.
III. DISCUSSION.
1. Thèse de Monsieur V.B., partie appelante :
Attendu que Monsieur V.B. fonde son appel sur les moyens suivants :
A. Prescription de l'infraction.
- La décision de l'I.N.A.M.I. du 26 mars 1992 se fonde sur le procès-verbal dressé le 28 mars 1990 par le Dr. L., Médecin-inspecteur de l'I.N.A.M.I.
- Or, ce procès-verbal est relatif à des constatations effectuées non pas le 28 mars 1990 mais bien le 23 mars 1990, ainsi qu&§61501;en atteste le procès-verbal du 28 mars 1990.
- Conformément à l'article 9 de l'A.R. du 4 juin 1987, toute infraction se prescrit par deux ans à dater du jour où elle a été commise. La prescription est interrompue par la constatation visée à l'article 5, c'est-à-dire celle effectuée par les personnes visées à l'article 80 de la loi du 9 août 1963 (notamment les médecins inspecteurs de l'I.N.A.M.I.).
- C'est donc bien le 23 mars 1990 que le Dr. L. a constaté la façon dont Monsieur V.B. tenait ses registres.
Il a dressé procès-verbal de cette audition et c&§61501;est ce procès-verbal qui donne le point de départ du délai de prescription et non le procès-verbal ultérieur du 28 mars 1990.
- Selon Monsieur V.B., le procès-verbal du 28 mars 1990 n'est que l '" instrumentum ", la formalité confirmative d'une constatation et du procès-verbal du 23 mars 1990 et ne peut, en tant que tel, interrompre la prescription.
C'est à tort que l'I.N.A.M.I. et le premier juge ont estimé que l'article 9 de l'A.R. du 4 juin 1987, faisant référence à l'article 5, ne fait pas de distinction entre la constatation d'une infraction et l' "instrumentum " de celle-ci.
- Il s'ensuit que la décision du 26 mars 1992 est intervenue plus de deux ans après la constatation de l'infraction qui est dès lors prescrite (conclusions principales Monsieur V.B., pp. 5 à 7 et conclusions additionnelles p. 2).
B. Vice de forme du procès-verbal du 28 mars 1990.
- Le procès-verbal du 28 mars 1990 est de toute façon vicié dans sa forme puisqu'il renseigne le prénom " X. " et non le prénom " V. " (conclusions principales Monsieur V.B., p. 7).
C. Nullité et irrégularité de la décision de l'I.N.A.M.I. du 26 mars 1992.
- La décision du 26 mars 1992 est entachée de nullité : ni la période infractionnelle , ni le détail du calcul de l'amende ne sont précisés de manière suffisante. L'on ne pourrait admettre sans contradiction et sans violer les droits de la défense que tant le Procureur du Roi que le Juge pénal seraient obligés de définir " expressis verbis " dates et montants à l'appui, d'une part les périodes infractionnelles reprochées au prévenu, d'autre part les sanctions infligées, alors que les autorités habilitées à édicter des sanctions administratives seraient dispensées d'une telle obligation et donc de veiller au respect de ces mêmes garanties de droit à l'égard du contrevenant éventuel.
- Le fait de ne pas spécifier à suffisance la période infractionnelle et le calcul de l'amende porte dès lors atteinte aux droits de la défense et aux libertés de l'individu qui est sanctionné et auxquels pourtant ils doivent être assurés sans discrimination (article 6bis ancien de la Constitution).
- C'est dès lors totalement à tort que le premier juge a estimé que la décision attaquée était motivée à suffisance, tout d'abord parce qu'elle fait référence aux constatations et qu'il ressort de l'enquête que les registres n'étaient pas correctement tenus depuis le premier janvier 1989 et qu ' " il se déduit sans conteste de ces énonciations que la période infractionnelle a couru en l'espèce du premier janvier 1989 au 23 et tout au plus au 28 mars 1990 " (jugement a quo, 6ème et 7ème feuillets). Il ne peut être imposé à un quelconque contrevenant de devoir agir par déduction pour définir lui-même la période infractionnelle qui lui est reprochée, alors qu'elle n'est pas précisée dans l'acte que l'autorité lui oppose (conclusions principales Monsieur V.B., p. 8).
- De même, le premier juge ne pouvait décider que dès le moment où la décision fixait le montant de l'amende en faisant référence à l'article 6 de l'arrêté royal du 4 juin 1987, " un simple calcul permet au destinataire de cet acte de comprendre que la sanction infligée est celle du minimum " (jugement a quo, 7ème feuillet;
conclusions principales Monsieur V.B., p. 9).
D. Contrôle du fondement de la décision et de la sanction.
- Il appartient au Tribunal saisi d'un recours d'examiner le bien-fondé de la décision de l'I.N.A.M.I.
et de la sanction infligée, ce qui implique le pouvoir d'apprécier la légalité des dispositions invoquées et d'annuler ou réduire le cas échéant la sanction prise.
- Dans son arrêt du 18 novembre 1992 relatif à la conformité à l'article 6bis de la Constitution de la loi du 30 juin 1971 sur les sanctions administratives (J.T.T. 1993, p. 193), la Cour d'Arbitrage a constaté que lorsqu'il est saisi, le Tribunal du Travail suit une procédure qui garantit l'exercice des droits de la défense et exerce sur la décision du fonctionnaire un contrôle de pleine juridiction : " rien de ce qui relève de l'appréciation du fonctionnaire n'échappe au contrôle du Tribunal." - Les mêmes principes doivent trouver application au cas d'espèce; à défaut, le système légal aboutirait à priver le Tribunal du rôle qui est le sien et à priver le recours de ses effets (voir également F.
Lagasse : " Amendes administratives, droits de l'homme et cour d'arbitrage ", in J.T.T. 1993, p. 11 et suivantes, notamment p. 188).
- C'est précisément parce que la Cour du Travail d'Anvers a fondé deux arrêts sur le refus de l'I.N.A.M.I.
de produire les propositions formulées par le Service de Contrôle Administratif auxquelles les dispositions légales font référence, que Monsieur V.B. a voulu vérifier la légalité des dispositions légales invoquées et a demandé à l'I.N.A.M.I. la production de ces documents auxquels il n'a pas accès.
- Or, l'I.N.A.M.I. s'est toujours refusé à produire les propositions du service de contrôle administratif du 30 mai 1976 à laquelle l'Arrêté royal du 4 juin 1987 - sur lequel se fonde la décision litigieuse de l'I.N.A.M.I. - fait référence.
- Cette attitude de l'I.N.A.M.I. jette un doute sur la légalité même de l'Arrêté royal du 4 juin 1987, puisque l'article 101 de la loi du 9 août 1963 prévoit expressément que le Roi détermine les sanctions administratives applicables en cas d'infraction aux dispositions de ladite loi ou de ses arrêtés ou règlements d'exécution, sur proposition du Service de contrôle administratif.
- Dès lors, pour apprécier la légalité des arrêtés d'exécution, il convient que le Juge du fond puisse prendre connaissance des propositions formulées par le Service de contrôle administratif et de vérifier s'il en a été tenu compte dans l'élaboration des arrêtés ou autres mesures d'exécution visées par la loi en ce compris la proposition de ce Service du 30 mai 1986.
- Si l'I.N.A.M.I. persiste dans son refus de produire un tel document, il faudra alors conclure à son inexistence, ou au fait qu'il n'en a pas été tenu compte de manière conforme et régulière lors de l'élaboration de l'arrêté royal et considérer ce dernier comme nul et non avenu, et en tout cas inapplicable à Monsieur V.B. (conclusions principales Monsieur V.B. pp. 9 et 10 et références citées et conclusions additionnelles).
- Dans ses conclusions additionnelles (p. 3) Monsieur V.B. souligne que, dans un arrêt prononcé le 14 juillet 1997, la Cour d'Arbitrage a encore précisé les limites de conformité de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives par rapport aux articles 10 et 11 de la Constitution (R.C.J.B. 1997, p. 1069; Monsieur V.B. invoque également Fr. LAGASSE, dans le commentaire qu'il fit de l'arrêt rendu le 18 novembre 1992 par la Cour d'Arbitrage "Amendes administratives, droits de l'homme et Cour d'Arbitrage", J.T.T. 1993, p. 181).
- Monsieur V.B. estime, en se référant à un arrêt rendu le 23 avril 1996 par la Cour du Travail de Liège (J.T.T. 1996, p. 392), que l'amende administrative fixée par l'arrêté royal du 4 juin 1987 (articles 6 et 7) excède les pouvoirs conférés au Roi par l'A.R. n&§61616; 408 du 18 avril 1986 modifiant l'article 101 de la loi du 9 août 1963 (conclusions principales Monsieur V.B., p. 11).
E. Concernant les infractions commises.
- Monsieur V.B. n'a jamais eu l'intention de se soustraire à ses obligations légales. Les mentions figurant dans ses registres permettaient d'ailleurs une identification claire et précise de la date et de l'heure des prestations, du nom et du prénom des bénéficiaires et de la nature des prestations dispensées. Chaque mention renvoyait à un fichier (une fiche par patient) ainsi qu'à un dossier dans lequel toutes les mentions requises se trouvaient consignées (conclusions principales Monsieur V.B., p. 12). Monsieur V.B. a donc respecté le but poursuivi par le législateur même s'il n'a pas respecté les formes prescrites, en telle manière qu'il n'a pas enfreint les dispositions légales visées. Au surplus, aucune fraude n'a été établie dans son chef (conclusions principales Monsieur V.B., p. 12).
- Monsieur V.B. invoque enfin la circonstance qu'il n'a jamais été informé des circulaires annonçant ou explicitant les nouvelles mesures applicables ainsi que les formes à respecter (conclusions principales Monsieur V.B., p. 13).
F. La sanction.
- Monsieur V.B. estime enfin que la sanction est disproportionnée par rapport aux faits reprochés.
- Dès lors que l'A.R. du 4 juin 1987 ne contenait aucune définition du terme " registre ", il y a lieu de considérer que l'agenda qu'il utilisait répondait à cette notion. La seule chose qui puisse lui être reprochée est de ne pas avoir signé ses registres écrits de sa main.
- Une sanction correspondant à 33 % du montant de l&§61501;intervention de l'assurance A.M.I. est dès lors disproportionnée et constitue même un abus de droit. Il en est de même de la sanction de 5 % (conclusions principales Monsieur V.B., p. 14).
- D'autre part, le premier juge a tenu compte à juste titre des dispositions de l'Arrêté royal du 12 août 1994, prévoyant des sanctions plus souples (réduction de moitié de l'amende en cas de première infraction et d'absence de fraude).
- Or, l'article 6, alinéa 3 de l'A.R. du 25 novembre 1996 (ayant remplacé l'A.R. du 4 juin 1987) dispose que lorsquil s'agit d'une première infraction et que le dispensateur de soins est de bonne foi, la personne habilitée à dresser procès-verbal peut lui donner un simple avertissement.
- De même, l'article 6 alinéa 4 de l'A.R. du 25 novembre 1996 prévoit que si, lors du prononcé de l'amende administrative, il est constaté qu'aucune amende n'a été infligée au dispensateur de soins au cours des trois années précédentes pour des faits de même nature, il peut être décidé qu'il sera sursis à l'exécution.
- Monsieur V.B. se trouve dans les conditions prévues pour pouvoir bénéficier de ces dispositions. Il est certain que, si le Dr. L. avait pu le faire, il n'aurait adressé qu'un simple avertissement à Monsieur V.B. (conclusions principales V.B., p. 15).
- A titre tout à fait subsidiaire, Monsieur V.B. sollicite la confirmation des termes et délais octroyés par le premier juge et demande la condamnation de lI.N.A.M.I. aux dépens (tout en se référant à la sagesse de la Cour concernant l'application de l'article 1017, alinéa 2 du Code judiciaire au cas d'espèce; conclusions additionnelles Monsieur V.B., p. 3).
Monsieur V.B. estime toutefois qu'en raison de " l'acharnement " manifesté par l'I.N.A.M.I., celui-ci devrait, à tout le moins, supporter les trois quarts des dépens (conclusions additionnelles Monsieur V.B., p. 4).
Il demande enfin à la Cour de lui accorder la remise des intérêts sur toute amende effective qui serait prononcée à sa charge (conclusions principales Monsieur V.B., p. 17).
2. Thèse de l&§61501;I.N.A.M.I., partie intimée :
Attendu que l&§61501;I.N.A.M.I. fait valoir ce qui suit :
A. Concernant la prescription.
- L'I.N.A.M.I. considère que les infractions constatées n'étaient nullement prescrites lors de la notification de la décision litigieuse (26 mars 1992).
- En effet, l'article 9 de l&§61501;arrêté royal du 4 juin 1987 dispose que " la prescription est interrompue par la constatation visée à l'article 5 ". Cette constatation figure dans le procès-verbal notifié à Monsieur V.B. par lettre recommandée du 28 mars 1990, conformément à l'article 5 de l'Arrêté royal du 4 juin 1987.
- Il est tout à fait inexact de soutenir, ainsi que le fait Monsieur V.B., que la constatation des infractions a eu lieu lors de l'audition du 23 mars 1990 et que le procès-verbal de constat n'aurait aucun effet interruptif sur la prescription.
- En effet, ainsi que le signale Monsieur V.B. lui-même (conclusions principales Monsieur V.B. p. 5, point A.2., alinéa 2), lorsqu'il fut entendu le 23 mars 1990 par le médecin-inspecteur, l'entretien ne porta pas sur le mode de tenue du registre des prestations.
Ce n'est qu'après cette audition que le médecin-inspecteur effectua un contrôle approfondi du registre et établit le procès-verbal de constatation.
- L'article 5 de l'A.R. du 4 juin 1987, tant dans sa version applicable à l'époque des faits que dans sa version modifiée le 12 août 1994 et auquel renvoie l'article 9 relatif à la prescription, ne distingue pas, contrairement à ce que prétend Monsieur V.B., entre la constatation matérielle de l'infraction et l' "instrumentum " de celle-ci. Au contraire, " il ressort de cette description que la constatation " visée à l'article 5 " est celle faite par le procès-verbal dressé par la personne habilitée à cette fin " (jugement a quo, 6ème feuillet).
- Il s'ensuit que la décision querellée prise par le Directeur du Service du contrôle administratif, dans les deux ans du constat effectué par le Service du contrôle médical, a de nouveau valablement interrompu la prescription, même si ce fut à la limite du délai de deux ans.
- Les infractions constatées à la charge de Monsieur V.B. ne sont dès lors pas prescrites (jugement a quo, 6ème feuillet), puisque le délai de prescription expirait le 27 mars 1992 (soit deux ans après le procès-verbal du 28 mars 1990) et que la décision litigieuse a été notifiée le 26 mars 1992 (conclusions principales I.N.A.M.I., p. 5 et conclusions additionnelles, p. 2).
B. Concernant les autres moyens de Monsieur V.B. (voir thèse, Monsieur V.B., points C à E).
- L'amende infligée constituait la sanction minimum pouvant être prononcée à l'époque des faits. Dès lors, aucune demande tendant à obtenir une réduction de cette amende ne peut être suivie (conclusions principales I.N.A.M.I., pp. 5 et 6; voir Tribunal du Travail de Huy, 2ème chambre, 12 février 1992, R.G.
n' 34.476, produit au dossier de l'I.N.A.M.I.).
- Il ne s'agit donc nullement d'énoncer une limitation au pouvoir d'appréciation du juge, mais de souligner que, si la décision de l'I.N.A.M.I. se voit confirmée, il n'y a pas moyen de réduire l'amende administrative déjà limitée au minimum prévu par la réglementation - Par ailleurs, les droits de la défense ont été respectés puisque non seulement Monsieur V.B. a été entendu par le médecin-inspecteur, mais, en outre, il a eu la possibilité de faire valoir ses moyens de défense par écrit auprès du fonctionnaire chargé d'infliger l'amende.
- En outre, la période concernée par l'infraction se trouve précisée à la fois dans le procès-verbal et dans la décision litigieuse.
- Il s'agit de toute la période comprise entre le premier janvier 1989 et la date du contrôle effectué par le Docteur L..
- L'amende, quant à elle, correspond au minimum fixé par l'article 6 de l'A.R. du 4 juin 1987 calculé sur le montant de l'intervention de l'assurance dans les prestations effectuées au cours de la période susvisée, soit 294.102,-F.
- D'autre part, en ce qui concerne le système de fiches évoqué, il convient de souligner que l'arrêté royal du 4 juin 1987 vise expressément un registre de prestations, c'est-à-dire un livre relié alors que la fiche est, par définition un feuillet isolé sur lequel on inscrit des renseignements susceptibles d'être placés ultérieurement.
- Des fiches ne peuvent, en aucun cas, tenir lieu de registre, ni en constituer une partie, vu qu'il est plus aisé de substituer une fiche à une autre que de changer une page de registre.
- De surcroît, une fiche peut être perdue, ce qui n'est pas le cas d'un registre correctement relié.
- Cette position a été confirmée par le Tribunal du Travail de Bruges dans un jugement du premier avril 1993 (produit au dossier de l'I.N.A.M.I. (R.G. n 66.112); annexe 9).
- En outre, quant aux arguments basés sur l'absence d&§61501;actes frauduleux ou de préjudice dans le chef de l'I.N.A.M.I. ou des patients, l'I.N.A.M.I. tient à insister sur le fait que l&§61501;intention frauduleuse n'est pas requise pour l'application des amendes administratives prévues en la matière.
- Cet aspect a encore été récemment confirmé par le Tribunal du Travail de Liège qui précise dans un jugement du 30 avril 1992 (dossier I.N.A.M.I., p. n' 8, R.G. n' 206.114) :
" Attendu que les textes dont il a été fait application par le défendeur revêtent un caractère impératif sans que l'intention frauduleuse soit une condition de leur application ".
- Le Tribunal souligne également que l'amende appliquée (38 % comme en l'espèce) constitue un minimum visé par le texte et qu'il ne peut dès lors qu'entériner la décision de l'I.N.A.M.I. (Conclusions principales I.N.A.M.I., pp. 6 et 7).
C. Concernant la modification des textes réglementaires.
- En ce qui concerne l'application des amendes administratives en matière de registre de prestations, un arrêté royal du 25 novembre 1996 a abrogé et remplacé l'arrêté royal du 4 juin 1987.
- L'article 11 du nouvel arrêté indique que les nouveaux taux prévus pour les infractions s'appliquent aux décisions déjà prononcées avant l'entrée en vigueur dudit arrêté, mais non encore définitives.
- La décision prononcée en l'espèce ayant fait l'objet d'un recours devant le Tribunal du Travail, il y a lieu de considérer qu'elle n'est pas définitive et que le Juge peut appliquer de nouvelles dispositions plus favorables.
- Pour les infractions telles que celles constatées en l'espèce, l'article 6 de l&§61501;arrêté royal du 25 novembre 1996 prévoit désormais l'application d'une amende de 25 % et 5 % (au lieu de 33 % et 5 % sur base desquels l'amende administrative a été calculée) ainsi que la possibilité de réduire de moitié le montant de l'amende lorsque le dispensateur de soins est de bonne foi et qu'il s'agit d'une première infraction.
- Sur base de ces dispositions, le montant de l'amende administrative infligée à Monsieur V.B. pourrait être ramené à un montant de 44.115,-F. (soit 15 % = la moitié de 25 % + 5 % - du montant de l'intervention de l'assurance qui s'élevait à 294.102,-F.) (Conclusions principales I.N.A.M.I., p. 7).
- En ce qui concerne la régularité de l'A.R. du 4 juin 1987, le fait que les décisions prises en application de cet arrêté royal fassent l'objet d'un grand nombre de recours ne prouve nullement que cette réglementation soit illégale.
- En effet, aussi bien la Cour dArbitrage que la Cour de Cassation ont rejeté les actions qui visaient à voir déclarer cet arrêté illégal.
- L'arrêt de la Cour d'Arbitrage du 14 juillet 1997 également cité par Monsieur V.B. concerne une toute autre législation puisqu'il s'agissait des amendes administratives applicables aux employeurs en cas d'infraction à des lois sociales.
- Les critiques de la Cour d'Arbitrage résultent en outre uniquement du fait que les infractions prévues à la loi du 30 juin 1971 peuvent être sanctionnées, soit par des amendes administratives, soit par des sanctions pénales, les circonstances atténuantes ne pouvant être retenues que lorsque le contrevenant est poursuivi pénalement.
- Cette violation des articles 10 et 11 de la Constitution ne peut donc être invoquée par analogie en l'espèce puisque le non-respect de l'obligation administrative imposée aux kinésithérapeutes et aux praticiens de l'art infirmier par l'article 37ter de la loi du 9 août 1963 (devenu entre-temps l'article 76 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994) n&§61501;est pas constitutif d'un délit et ne pourrait donc pas faire l'objet de poursuites pénales.
- Enfin, on ne comprend pas le dernier alinéa du point C des conclusions additionnelles de Monsieur V.B.
qui se lit comme suit : " L'intimé refuse à se résoudre à demander elle-même que ces nouvelles mesures s'appliquent au concluant..." (2ème conclusions additionnelles I.N.A.M.I., pp. 2 et 3).
- En effet, il a été dit ci-avant que l'I.N.A.M.I. avait réduit d&§61501;initiative le montant de l'amende administrative (déjà réduit par le premier juge) eu égard aux dispositions plus favorables de l'A.R.
du 25 novembre 1996.
D. La remise des intérêts de retard.
- Cette demande doit être rejetée. En effet, le premier juge a relevé à bon droit que Monsieur V.B. n'établissait pas se trouver dans une situation sociale digne d'intérêt, de sorte qu'il n'y avait pas lieu de lui accorder la remise des intérêts de retard sur la somme due.
- Quant aux intérêts dus sur le montant fixé par le Tribunal du Travail, ceux-ci sont dus de plein droit en vertu de l'article 8, alinéa 2 de l'A.R. du 4 juin 1987.
E. Les dépens.
- Il convient de remarquer que Monsieur V.B. n'intervient pas dans ce litige avec la qualité d'assuré social et que par conséquent l'article 1017, alinéa 2 du C.J. trouve ici son application.
- C&§61501;est la partie qui succombe qui doit être condamnée aux dépens.
- En ce qui concerne la qualité de bénéficiaire, elle ne peut être reconnue au kinésithérapeute qui effectue des prestations, même lorsque celui-ci perçoit dans le système du tiers payant le remboursement des soins pratiqués, en lieu et place des bénéficiaires qui sont déterminés par la loi du 9 août 1963 (C.T. Mons, 28 septembre 1984, R.G. 4.084, SANPO - C.T. Mons, 23 avril 1982, R.G. 5.263, DEPREZ).
- S'agissant des dépens, ils doivent être mis à charge de l'appelant qui, en sa qualité de dispensateur de soins, ne peut être assimilé à un bénéficiaire au sens de l'article 1017, alinéa 2 du Code judiciaire (T.T. Namur, premier octobre 1996, R.G. 89412 DEBATY - C.T. Mons, 13 juillet 1992, R.G. 34275 FILEE T.T. Bruxelles, 18 avril 1996, R.G. 53821, RAEMDONCK et RG 83522/94 ALI KASIDI MWINYI; 2ème conclusions I.N.A.M.I. , p. 3).
IV. POSITION DE LA COUR.
Attendu que, pour la clarté de l'exposé, la Cour analysera les moyens défendus par les parties dans l'ordre adopté par celles-ci :
1. La prescription.
- Il convient de ne pas confondre, ainsi que le fait Monsieur V.B., le procès-verbal d' "audition " (il en fut dressé deux : les 23 et 29 mars 1990) et le procès-verbal de " constat des infractions " (dressé et notifié le 28 mars 1990).
- Le 23 mars 1990, Monsieur V.B. fut entendu par le Dr. L. et il lui exposa notamment la manière selon laquelle son " registre " de prestations était tenu (agenda + fiches).
- Il résulte de la lecture du procès-verbal d' "audition " du 23 mars 1990 que seules les déclarations de Monsieur V.B. y sont relatées.
- A aucun endroit, ne se trouvent mentionnées les infractions à l'A.R. du 4 juin 1987, qui seront précisées dans le procès-verbal de " constat " du 28 mars 1990.
- Monsieur V.B. ne peut en conséquence affirmer que le procès-verbal du 28 mars 1990 ne serait que l' "instrumentum " des constatations effectuées le 23 mars 1990 et que seule cette dernière date doit être retenue comme point de départ du délai de prescription de deux ans fixé par l'article 9 de l'A.R. du 4 juin 1987.
- D'ailleurs, si le procès-verbal du 28 mars 1990 n'était que l' "instrumentum " des déclarations du 23 mars 1990, l'on devrait se s'interroger sur l'utilité et la portée du procès-verbal du 23 mars 1990 également notifié à Monsieur V.B. (voir dossier I.N.A.M.I., annexe 6 et dossier Monsieur V.B., farde 1).
- Seul le procès-verbal du 28 mars 1990 " constate " les infractions reprochées à Monsieur V.B..
- Ainsi que le relève l'I.N.A.M.I. (conclusions additionnelles p. 2 et secondes conclusions additionnelles, p. 2), le médecin-inspecteur ne disposait pas encore, le 23 mars 1990, de tous les éléments nécessaires pour pouvoir " constater " les infractions qui furent reprochées dans le procès-verbal du 28 mars 1990, à la suite d'investigations complémentaires.
- Le délai de prescription de deux ans a dès lors commencé à courir le 28 mars 1990 en telle manière que les infractions faisant l'objet de la décision du 26 mars 1992 ne sont pas prescrites (voir le jugement a quo, 6ème feuillet, sur ce point).
2. Vice de forme.
- L'erreur de prénom (X. au lieu de V.) figurant dans le procès-verbal du 28 mars 1990 ne peut entacher cet acte de nullité, dès lors que Monsieur V.B. s'est bien reconnu comme le destinataire de ce procès-verbal et que cette erreur matérielle a été corrigée dès le lendemain, 29 mars 1990, date à laquelle eut lieu la deuxième audition de Monsieur V.B. (correction apportée à l'initiative de Monsieur V.B.; voir dossier I.N.A.M.I., annexe 7, p. 2 et dossier Monsieur V.B., farde 1).
3. Nullité de la décision du 26 mars 1992.
- Monsieur V.B. reproche à l'I.N.A.M.I. de n'avoir pas précisé à suffisance la durée de la période infractionnelle ni le détail du calcul de l'amende (voir conclusions principales Monsieur V.B., pp. 7 et 8).
- A juste titre, l'I.N.A.M.I. souligne qu'il ne s'agit pas d'un litige relevant du droit pénal mais bien d'un litige en matière administrative. Au demeurant, les droits de la défense ont été parfaitement respectés puisque, non seulement Monsieur V.B. a été entendu par le Médecin-inspecteur mais il a, en outre, pu faire valoir ses moyens de défense par écrit auprès du fonctionnaire chargé d'infliger l'amende (voir la lettre adressée le 6 avril 1990 par Monsieur V.B. à l'I.N.A.M.I.; dossier I.N.A.M.I., annexe n' 3).
- Au surplus la période concernée par l&§61501;infraction se trouve mentionnée à la fois dans le procès-verbal du 28 mars 1990 et dans la décision litigieuse du 26 mars 1992 ( " depuis le premier janvier 1989 ").
La Cour partage, à cet égard, le point de vue du premier juge, lorsque celui-ci considéra "qu'il se déduit sans conteste de ces énonciations que, aux yeux du directeur du service du contrôle administratif, la période infractionnelle, a couru du premier janvier 1989 au 23, et tout au plus au 28 mars 1990 " (jugement a quo, 7ème feuillet).
- Le calcul de l'amende ne manque pas de précisions non plus. En effet " la décision attaquée précise également que &§61505; le montant de l'intervention de l'assurance (...) pour lequel le registre de prestations n'a pas été tenu ou conservé dans les conditions prévues par ce même arrêté royal s'élève au moins à 294.102 francs " elle fixe ensuite le montant de l'amende à 111.759,-F.; elle fait référence à l'article 6 de larrêté royal, qui fixe la sanction minimum à 33 % + 5 % = 38 % du montant de l'intervention de l'assurance; qu'un simple calcul permet au destinataire de cet acte de comprendre que la sanction infligée est celle du minimum (111.759/294.102 = 0,38) "(voir jugement a quo, 7ème feuillet).
4. Contrôle de légalité de la décision.
- Monsieur V.B. fait grand cas d'un arrêt de la Cour d'Arbitrage du 18 novembre 1992 relatif à la conformité à l'article 6bis (ancien) de la Constitution de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicable en cas d'infraction à certaines lois sociales.
- L'article 1er de la loi précitée s'applique principalement aux employeurs qui enfreignent les lois limitativement énumérées par cette disposition.
- Les sanctions " administratives " fixées par la loi du 30 juin 1971 constituent , des " sanctions pénales de substitution " puisque seuls certains faits pénalement punissables peuvent faire l'objet de sanctions administratives (article 1er et 1er bis de la loi du 30 juin 1971; voir F. LAGASSE " Amendes administratives, droits de l'homme et Cour d'Arbitrage ", J.T.T. 1993, p. 181).
- L'amende administrative infligée à Monsieur V.B. ne trouve nullement son fondement dans la loi du 30 juin 1971 mais bien dans la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance contre la maladie et l'invalidité (coordonnée par l'A.R. du 14 juillet 1994 portant coordination de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités) et dans les arrêtés royaux auxquels elle sert de fondement légal ( 4 juin 1987 - 12 août 1994 et 25 novembre 1996).
- Les développements puisés dans la loi du 30 juin 1971, dans l'arrêt de la Cour d'Arbitrage du 18 novembre 1992 et dans la doctrine y consacrée (F. LAGASSE, voir supra) sont dès lors irrelevants.
- Enfin, l'argumentation fondée sur la non-production par l'I.N.A.M.I. des propositions du Service du Contrôle administratif auxquelles l'A.R. du 4 juin 1987 fait référence manque totalement de pertinence.
Ainsi que l'a relevé le premier juge (jugement a quo, feuillet 4 et 5) " la loi, l'arrêté ou toute disposition réglementaire publiée au Moniteur belge jouit d'une présomption de légalité (au sens large) c'est-à-dire de conformité aux dispositions juridiquement supérieures, et est applicable généralement, erga omnes, sans que la personne qui se prévaut de ces dispositions ait à justifier, a priori, cette conformité;
c'est dès lors à celui qui prétend qu'une disposition n'est pas conforme à l'ordonnancement juridique qu'il incombe de prouver son allégation ".
- Un simple rappel des principes de légistique formelle confirme ce raisonnement :" lorsque la consultation préalable de certaines personnes ou de certains organismes est requise par une disposition législative ou réglementaire, le préambule doit faire mention de l'accomplissement de cette formalité. ou des circonstances qui justifient légalement l'omission de celle-ci. Cette mention doit refléter fidèlement les modalités exigées et indiquer avec exactitude la qualité des personnes ou la dénomination des organismes consultés, avec mention de la date de l'accomplissement de la formalité, lorsque cette mention est requise " (Traité de légistique formelle, Ed. Moniteur belge 1982, p. 53, n' 54).
- Il n'est donc pas requis de préciser le contenu de l'avis ou de la proposition. Aussi bien le citoyen que le juge ne peuvent juger l'action du pouvoir exécutif.
- En lespèce, il ne peut être contesté que le préambule de ll'A.R. du 4 juin 1987 (ainsi que celui de l'A.R. du 25 novembre 1996) se réfère expressément à " la proposition du Service du Contrôle administratif de l'I.N.A.M.I., émise le 30 mai 1986 ' ( et à " l'avis du Comité du Service du Contrôle administratif de l'I.N.A.M.I. du 22 octobre 1996 &§61505;), exécutant ainsi parfaitement l'obligation prévue par l'article 101 de la loi du 9 août 1963 (et par l'article 168 de la loi coordonnée) qui dispose que : " Le Roi détermine, sur proposition du service du contrôle administratif, les sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions de la loi ou de ses arrêtés d'exécution ".
- Avec pertinence - et non sans humour - le premier juge a relevé que " l'allégation du demandeur revient en outre à prétendre que le Roi aurait commis un faux en visant une proposition qui n'aurait, en réalité, pas été faite (
) " (jugement a quo, 5ème feuillet).
- La référence faite par Monsieur V.B. à un arrêt rendu le 23 avril 1996 par la Cour du Travail de Liège (J.T.T. 1996, p. 392) en vue d' "écarter purement et simplement l'application des articles 6 et 7 de lA.R. du 4 juin 1987 ' (voir conclusions principales Monsieur V.B., p. 11) ne peut être retenue, ledit arrêt ayant été cassé le 17 mars 1997 par la Cour de Cassation (J.T.T. 1997, p. 247 et Bulletin I.N.A.M.I. 1997, p. 343 et note G.
LOMBAERTS ).
5. Les infractions commises.
- Monsieur V.B. fait observer qu'il ne s'est pas soustrait à ses obligations légales, puisque les mentions figurant dans ses " agendas " permettaient une identification claire et précise de la date et de l'heure des prestations, du nom et du prénom des bénéficiaires et de la nature des prestations dispensées. Monsieur V.B. souligne qu'il n'y a eu ni abus ni fraude de sa part.
- La Cour se réfère à cet égard à l'argumentation de l'I.N.A.M.I. qui fait observer que " l'intention frauduleuse n'est pas requise pour l'application des amendes administratives prévue en la matière " (conclusions principales I.N.A.M.I., p. 6) (voir en ce sens : T.T. Liège, 30 avril 1992, R.G. n' 206.114 produit au dosier de l'I.N.A.M.I.).
- Au surplus, les "agendas " tenus par Monsieur V.B. (produits au dossier de l'I.N.A.M.I., annexe 5) sont assez révélateurs : ils comportent, par page, une succession de noms, souvent illisibles et biffés.
Même si Monsieur V.B. pouvait s'y retrouver grâce à son système de fiches, il est évident que Monsieur V.B. n'a pas satisfait à ses obligations légales et réglementaires par ce procédé.
- A cet égard, le fait de n'avoir pas eu connaissance des circulaires annonçant ou explicitant les nouvelles mesures applicables et les formes à employer est irrelevant. Monsieur V.B. est kinésithérapeute depuis 1976 et a eu tout le temps de s'informer et de se tenir au courant au sujet de ses obligations professionnelles.
Il produit d'ailleurs à son dossier (farde n' 2) des extraits de la " Revue de la Chambre Syndicale des Kinésithérapeutes " auprès de laquelle il pouvait certainement obtenir tous les renseignements utiles concernant la manière de tenir ses registres de prestations.
6. La sanction prononcée.
- Monsieur V.B. invoque le caractère " disproportionné " de la sanction infligée, voire même vexatoire puisque, selon lui, le seul élément pouvant lui être reproché est de n'avoir pas signé son " agenda " (qu'il assimile à un " registre ") conformément au prescrit réglementaire.
- Il a déjà été dit ci-avant que la sanction prononcée vise un manquement objectif : la non tenue d'un registre de prestations conformément aux prescriptions de l'A.R. du 4 juin 1987. Le fait que Monsieur V.B. ait instauré un système de fiches et de dossiers dans lequel il pouvait s'y retrouver est irrelevant.
- Au demeurant, Monsieur V.B. a déjà bénéficié de la sanction minimum ( 38 % de l'intervention de l'assurance;
voir supra), elle-même réduite de moitié en application des dispositions successives de l'A.R. du 12 octobre 1994 (55.879,-F; voir le jugement a quo, 9ème feuillet) et de l'A.R. du 25 novembre 1996 (44.115,-F.;
conclusions principales I.N.A.M.I., p. 7). Aucune autre " réduction " de la sanction ne peut donc être envisagée.
- A cet égard, la demande formée par Monsieur V.B. tendant à obtenir de la Cour de céans qu'elle ne lui adresse qu'un " simple avertissement " (sanction rendue possible par l'A.R. du 25 novembre 1996) ne peut être déclarée fondée.
- En effet, l&§61501;article 6 de l'A.R. du 25 novembre 1996 :
1) ne permet de prononcer un simple avertissement que si aucun procès-verbal n'a été établi. En outre, seule la personne habilitée à dresser procès-verbal (article 5 de l'A.R. du 25 novembre 1996 renvoyant à l'article 146, alinéa 1er de la loi coordonnée, soit l'ancien article 80, alinéa 1er de la loi du 9 août 1963) peut donner ledit avertissement.
2) prévoit que, si un procès-verbal constatant une infraction a été établi, le montant de l'amende administrative peut être réduit de moitié. En l'espèce, un procès-verbal constatant l&§61501;infraction a été dressé le 28 mars 1990. L'amende administrative a été réduite de moitié par le premier juge d'abord (55.879,-F.) et par l'I.N.A.M.I. ensuite (44.115,-F.).
---------7. Les intérêts de retard et les dépens.
- A juste titre, le premier juge a relevé que Monsieur V.B. n&§61501;établissait pas se trouver dans une " situation sociale digne d'intérêt " au sens de l'article 3 de l'A.R. du 12 octobre 1994 (remplacé par l'article 8, alinéa 3 de l'A.R. du 25 novembre 1996), de sorte qu'il n'y avait pas lieu de lui accorder la remise des intérêts de retard, qui courent de plein droit en vertu des arrêtés royaux précités (article 8).
- En ce qui concerne les dépens, l'I.N.A.M.I. observe avec pertinence que Monsieur V.B. n'intervient pas dans le présent litige avec la qualité d'assuré social. Il convient dès lors d'appliquer l'article 1017, alinéa 1er du Code judiciaire qui met les dépens à charge de la partie qui a succombé (voir les secondes conclusions additionnelles de l'I.N.A.M.I., p. 3 et les références citées).
---------------------Attendu qu'il résulte de tous les éléments qui précèdent que l'appel manque de tout fondement;
Qu'il y a cependant lieu d'entériner la diminution du montant de l'amende administrative, telle qu'opérée d'initiative par l'I.N.A.M.I. dans ses conclusions principales (p. 7);
PAR CES MOTIFS, La Cour, Statuant contradictoirement, Vu l'article 24 de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire;
Confirme en conséquence le jugement a quo dans toutes ses dispositions sous la seule émendation que le montant de l'amende administrative infligée à lappelant doit être porté à 44.115,-F. (QUARANTE QUATRE MILLE CENT QUINZE FRANCS) et que les intérêts de retard ne peuvent courir que sur ce montant;
Condamne l'appelant aux dépens des deux instances