

IV. Tribunal du travail francophone de Bruxelles, 9^e Chambre, 26 avril 2018

Refus de dispense en frais d'administration – Irrecevabilité
– Pas de cause de suspension – Pas d'application de règlement européen

Les difficultés particulières de recouvrement lorsque le débiteur de l'indu se trouve à l'étranger sont envisagées par circulaire et une collaboration administrative avec les organismes assureurs de liaison étranger est suggérée aux organismes assureurs. Si l'organisme assureur de liaison étranger répond positivement à la demande d'information de l'organisme assureur, ce dernier doit alors entreprendre toutes les démarches nécessaires à la récupération de l'indu endéans les deux ans et ne peut, dès lors, pas reprocher à l'INAMI son inertie à répondre. En l'absence de cause de suspension du délai de récupération de deux ans (art. 326 de l'A.R. du 03.07.1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé) et l'organisme assureur ne répondant pas aux conditions de l'article 327 de l'arrêté royal précité, la demande de dispense en frais d'administration était, en l'espèce, bien tardive et irrecevable.

R.G. 17/1532/A

O.A. c./INAMI

...

II. L'objet de la demande de l'O.A.

Aux termes de ses conclusions du 26 juillet 2017, l'O.A. demande au tribunal de :

- dire pour droit que sa demande d'inscription en frais administratifs a été introduite dans les délais légaux et que les conditions de cette dispense sont remplies
- condamner l'INAMI à l'autoriser à ne pas inscrire la somme de 923,34 EUR à titre de frais administratifs.

La condamnation aux dépens est également demandée.

III. Les faits et antécédents de la procédure

1.

L'O.A. indemnise son affiliée, Madame ... pour incapacité de travail du 10 mai au 16 juin 2010.

Cette affiliée reprend le travail à partir du 10 mai 2010.

Par une requête du 3 octobre 2011, l'O.A. introduit une procédure devant le tribunal de céans. L'affaire est fixée à l'audience publique du 19 avril 2012.

Par un jugement rendu par défaut le 14 juin 2012, le tribunal condamne Madame ... à payer à l'O.A. la somme de 923,34 EUR à titre d'indemnités versées indûment.

2.

Selon les informations dont dispose l'O.A., Madame ... réside à S. en France.

Le 20 septembre 2012, l'O.A. s'informe auprès de son conseil (en Belgique) pour connaître le coût d'une procédure d'*exequatur* à l'étranger.

Elle adresse un rappel courant avril 2013 auquel son conseil répond le 8 mai 2013 ce qui suit :

"[...] En l'espèce, l'affilié semble résider en France. Il n'y a pas de registre national pour déterminer précisément le lieu de domicile.

En France la procédure d'exequatur se déroule devant un juge du Tribunal de grande instance (TGI en abrégé). Le juge vérifie la régularité du jugement belge et notamment que le jugement est exécutoire dans son pays d'origine et que la procédure suivie respecte les droits de la défense...

Le principe en France est qu'un jugement relatif aux biens nécessite une procédure d'exequatur et l'intervention d'un avocat (ex. : un jugement étranger condamne une personne résidant en France au paiement d'une somme d'argent, ce qui est le cas en l'espèce).



Exceptions : le jugement étranger relatif aux biens et provenant des États membres de l'Union européenne (Danemark excepté mais donc la Belgique compris) produit ses effets en France sans *exequatur*.

Pour pouvoir exécuter ce jugement, il existe une procédure simplifiée appelée *constatation de la force exécutoire* (sur pied de l'art. 509-2 du code de procédure civil français). Il faut présenter une requête au greffier en chef du TGI concerné. Le recours à un avocat n'est pas obligatoire.

Parmi les conditions, il faut que la requête soit accompagnée entre autre :

- d'un certificat délivré par l'autorité compétente de l'État membre d'origine (la Belgique)
- comme la décision en cause a été rendue par défaut, il faut l'original ou la copie certifiée conforme du document établissant que l'acte introductif d'instance ou un acte équivalent a été signifié ou notifié à la partie défaillante (l'affilié), ou de tout autre document démontrant l'acceptation non équivoque du défaillant ...

Suivant vos renseignements, l'affilié réside à S. (Alpes-de-Haute-Provence département du "04") : cette commune est rattachée à la compétence territoriale du TGI de Digne-les Bains [...].

3.

Le 17 mai 2013, l'O.A. s'adresse au Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale (CLEISS) à Paris lui demandant, d'une part, de vérifier l'adresse de Madame ... à S. et, le cas échéant, de lui communiquer l'adresse correcte et, d'autre part, de lui indiquer si celle-ci travaille et/ou perçoit des revenus.

Le 19 juin 2013, le CLEISS transmet la demande d'information à la Caisse primaire d'assurance maladie de Digne-les-Bains.

Le 8 juillet 2013, le CLEISS reçoit la réponse de ladite caisse primaire qui confirme l'adresse connue de Madame ... et indique que celle-ci "semble avoir une activité salariée" sans préciser qu'elle serait l'employeur.

4.

Le 18 juin 2014, l'O.A. demande à l'INAMI de "bien vouloir, dans le cadre de la collaboration administrative, intenter toute action en vue de la récupération de [la somme litigieuse] par l'intermédiaire des instances compétentes en application de la circulaire O.A. n° 65/64 du 14 avril 1965".

Des rappels sont adressés le 28 janvier, 19 mars, 1^{er} juin, 4 septembre et 18 décembre 2015.

Il semble que l'INAMI n'ait pas réagi.

5.

Le 2 mars 2016, l'O.A. introduit auprès de l'INAMI une demande de dispense d'inscription en frais d'administration de la somme de 923,34 EUR non récupérée auprès de son affiliée.

6.

Le 12 janvier 2017, l'INAMI déclare la demande irrecevable pour cause de tardiveté.

La décision est motivée comme suit :

"La dispense d'inscription en frais d'administration peut être accordée si les conditions de l'article 327 [de l'A.R. du 03.07.1996 portant exécution de la loi SSI, le 14.07.1994] sont remplies.

En application de l'article 326, § 1^{er}, c), la récupération des prestations payées indûment est effectuée par l'organisme assureur dans un délai de deux ans à partir de la date du prononcé de la décision judiciaire définitive – dans le cas d'espèce, le 14 juin 2012. Le délai de récupération couvrirait donc jusqu'au 13 juin 2014.

Par ailleurs aucun élément du dossier ne vient démontrer l'existence d'une quelconque cause de suspension du délai.

Or en application, de l'article 327, § 4, sous peine d'irrecevabilité de la demande, l'organisme assureur doit introduire la demande par lettre recommandée à la poste avant la fin d'un délai de six mois suivant l'expiration du délai de récupération.

Il résulte que de la demande introduite le 2 mars 2016 (date du cachet de la poste) est irrecevable car tardive.

Il ressort de ce qui précède que le montant de 923,34 EUR doit être amorti par son inscription en frais d'administration."

IV. La discussion

1° Dispositions légales et principes applicables

1.

L'article 194, § 1^{er}, de la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 dispose ce qui suit :

"Sont considérées comme frais d'administration les dépenses qu'entraîne l'application de la présente loi coordonnée, à l'exclusion des dépenses qui correspondent au montant :

[...] b) des prestations indûment payées dont la non-récupération a été admise comme justifiée dans les conditions et selon les modalités fixées par le Roi. [...]"

2.

Lesdites conditions et modalités sont fixées aux articles 325, 326 et 327 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités.

Selon l'article 325 de l'arrêté royal, "L'organisme assureur inscrit le montant des prestations payées indûment dans un compte spécial [...] d) dès qu'il a connaissance de la décision judiciaire définitive par laquelle un remboursement ou dédommagement définitif ou à titre provisionnel lui est accordé".

Selon l'article 326, § 1^{er}, "La récupération des prestations payées indûment est effectuée par l'organisme assureur dans un délai de deux ans à partir de la date [...] c) du prononcé de la décision judiciaire définitive pour les cas visés à l'article 325, c) et d)".

L'article 326, § 2 énumère ensuite 11 causes de suspension du délai de deux ans :

"§ 2. Le délai visé au § 1^{er} est suspendu :

a) à partir de la date de l'acte introductif d'instance visant à obtenir une décision judiciaire définitive, jusqu'à la date de la décision judiciaire définitive ou jusqu'au désistement d'instance ;

b) à partir de la date de la décision judiciaire définitive qui octroie des termes et délais au débiteur, jusqu'à l'échéance fixée par le juge.

La suspension prend fin si le débiteur ne respecte pas les termes et délais octroyés par le juge ;

c) à partir du premier paiement effectué en exécution de la convention établie entre l'organisme assureur et le débiteur pour le remboursement des prestations indues, jusqu'à l'échéance fixée par cette convention.

La suspension prend fin si le débiteur ne respecte pas les termes de la convention.

La convention visée au premier alinéa, doit être approuvée par le fonctionnaire dirigeant du Service du contrôle administratif, s'il s'agit d'indemnités d'incapacité de travail et si elle est conclue pour une durée qui excède de cinq ans le délai visé au § 1^{er} ;

d) à partir de la date de la première retenue opérée d'office sur des revenus de remplacement ou la pension de retraite, en application de l'article 1410, § 4, du code judiciaire, jusqu'au moment où cessent les retenues ;

e) à partir de la date à laquelle l'huissier démarre la procédure de recouvrement, jusqu'à la clôture de la procédure ;

f) à partir de la date d'introduction de la demande de renonciation à la récupération de l'indu en application de l'article 101, § 2, alinéa 2, de la loi coordonnée, jusqu'à la décision du Comité de gestion du Service des indemnités ;

g) à partir de la date d'introduction de la demande de renonciation à la récupération de montants payés indûment en application de l'article 22, § 2, a), de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social, jusqu'à la décision du Comité de l'assurance du Service des soins de santé ou du Comité de gestion du Service des indemnités ;

h) pour une période de deux ans à partir de la date du décès de l'assuré.

Si la succession est acceptée sous bénéfice d'inventaire endéans ce délai de deux ans, la suspension prend fin le jour de la clôture de l'inventaire, même si celui-ci se produit avant la fin des deux ans. Si la clôture se produit après la fin des deux ans, la période de suspension sera prolongée jusqu'à cette date.

Si la succession est déclarée vacante et qu'un curateur à succession vacante a été désigné endéans ce délai de deux ans, la suspension prend fin lors de clôture de la succession par le curateur à succession vacante, même si celle-ci a lieu avant la fin des deux ans. Si la succession se clôture après la fin des deux ans, la période de suspension sera prolongée jusqu'à la date de la clôture ;

i) à partir de la date d'ouverture de la procédure de réorganisation judiciaire ou de faillite jusqu'à la clôture de la décision de la réorganisation judiciaire ou de la faillite ;

j) à partir de la date de la décision d'admissibilité de la requête en règlement collectif de dettes, jusqu'au rejet, au terme ou à la révocation du plan de règlement amiable visé à l'article 1675/10 du Code judiciaire ou du plan de règlement judiciaire visé à l'article 1675/11 du Code judiciaire ;

k) à partir de la date de l'introduction de la demande d'*exequatur* jusqu'à la date de la décision dont l'*exequatur* est demandé".

3.

À l'expiration du délai de deux ans, éventuellement suspendu par l'une des causes précitées, l'organisme assureur, s'il n'a pas obtenu le remboursement de l'indu, le prend en charge en l'inscrivant dans ses frais d'administration.

Il peut néanmoins obtenir une dispense dans les conditions strictement définies par l'article 327 de l'arrêté royal qui dispose ce qui suit :

"§ 1^{er}. À l'exception des cas prévus au § 2, les montants des prestations payées indûment non encore récupérés sont amortis par leur inscription en frais d'administration dans les six mois qui suivent l'expiration des délais fixés à l'article 326.

§ 2. Le fonctionnaire dirigeant du Service du contrôle administratif peut dispenser l'organisme assureur d'inscrire le montant en frais d'administration lorsque :

a) le paiement indu ne résulte pas d'une faute, d'une erreur ou d'une négligence de l'organisme assureur ;

b) l'organisme assureur en a poursuivi le recouvrement par toutes voies de droit, y compris la voie judiciaire, étant entendu que l'organisme assureur n'est pas obligé d'utiliser les voies de droit dont le coût dépasserait le montant à récupérer.

Cette condition est réputée remplie lorsque le recouvrement des prestations indues est considéré comme aléatoire ou lorsque les frais afférents à l'exécution de la décision judiciaire définitive dépassent le montant à récupérer.

c) la demande porte sur un montant de 600 EUR au moins.

§ 3. Le fonctionnaire dirigeant doit être mis en possession de toutes les pièces utiles au contrôle.

§ 4. Sous peine d'irrecevabilité de la demande, l'organisme assureur doit introduire la demande par lettre recommandée à la poste, avant la fin du délai fixé au § 1^{er}.

§ 5. Est prématurée, la demande envoyée avant la fin du délai de récupération fixé à l'article 326.

Cette demande est cependant considérée comme recevable lorsque l'organisme assureur démontre que l'indu ne peut plus être récupéré.

§ 6. La décision du fonctionnaire dirigeant est notifiée à l'organisme assureur par lettre recommandée qui est considérée comme reçue le troisième jour ouvrable qui suit la remise du pli à la poste.

Jusqu'à cette date, le montant qui fait l'objet de la demande reste inscrit au compte spécial".

Il résulte de cette disposition que :

- l'organisme assureur doit introduire la demande de dispense dans les six mois de l'échéance du délai de récupération, ce délai étant un délai préfix établi à peine de déchéance (Cass., 07.01.2008, S.060097.F ; C.T. Bruxelles, 18.03.2015, R.G. 2013/AB/773, inédit)
- la dispense ne peut être accordé que si toute les conditions énumérées à l'article 327, § 2, alinéa 1, a) à c) sont remplies.

2° Application en l'espèce

1.

Il résulte des dispositions légales rappelées ci-dessus que lorsque des prestations ont été indûment payées, l'organisme assureur doit entreprendre des démarches en vue d'en obtenir le remboursement, dans un délai de maximum deux ans qui commence à courir à partir du prononcé du jugement. Ce délai de deux ans connaît différentes causes de suspension (art. 326, § 2, a) à k) de l'A.R. du 03.07.1996).

En l'espèce, l'O.A. n'établit pas l'existence de l'une de ces causes de suspension.

Elle n'établit pas plus qu'elle aurait, comme elle le soutient, effectué des démarches qui peuvent être assimilées aux causes de suspension, ainsi que l'admet la jurisprudence de ce tribunal qui estime "raisonnable qu'une procédure de recouvrement soit précédée d'information préalable, destinée à évaluer les chances de succès d'un recouvrement et donc d'éviter des frais inutiles. Une telle démarche permet en effet de choisir entre mandater un huissier de justice, faire procéder à une retenue par une autre institution ou considérer que les chances de recouvrer la somme indue sont faibles. À défaut, l'organisme assureur qui évalue ses chances se trouverait dans une situation plus défavorable que celui qui initie un recouvrement perdu d'avance. Traiter de manière différente ces deux organismes est discriminatoire. Une telle interprétation de l'article 326 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 doit être écartée conformément à l'article 159 de la Constitution" (TTF Bruxelles, prononcé le 26.10.2017, R.G. 16/3725/A, inédit).

2.

En effet, les seules démarches effectuées par l'O.A. avant de solliciter l'intervention du Service des conventions internationales de l'INAMI sont :

1. En septembre 2012 et avril 2013, une consultation de son avocat en Belgique (et non pas en France comme elle l'affirme) qui n'envoie que la procédure (lourde) d'*exequatur* selon le droit commun français, sans envisager les possibilités de recouvrement simplifiées prévues par l'article 84 du règlement (CE) n° 883/2004 du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et les articles 71 et suivants du règlement (CE) n° 987/2009 du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application dudit règlement n° 883/2004.

Ces dispositions du droit européen organisent un système de reconnaissance et d'exécution des décisions exécutoires des instances judiciaires et des autorités administratives portant sur la répétition de prestations de sécurité sociale indûment servies en vertu de la législation d'un État membre. La récupération s'effectue dans la mesure du possible par la voie de la compensation entre les institutions des États membres concernés ou, lorsque cela n'est pas possible, par la voie d'une procédure d'exécution forcée.

2. En mai 2013, une demande d'information adressée au CLEISS.

Suite à cette démarche, l'O.A. est informée, dès le mois de juillet 2013, que l'intéressée réside effectivement à l'adresse connue et qu'elle semble avoir une activité salariée.

C'est donc à tort que l'O.A. affirme qu'elle ne connaissait pas avec certitude l'adresse de l'intéressée en France.

L'O.A. n'établit pas qu'elle aurait mandaté, comme elle l'affirme, un huissier en France pour tenter de récupérer l'indu à l'adresse de Madame ... (p. 7 de ses conclusions).

3.

En suite de ces deux démarches, ce n'est que près d'un an plus tard, en juin 2014, que l'O.A. s'adresse au Service des conventions internationales de l'INAMI lui demandant d'intenter toute action en vue de la récupération de l'indu.

Certes, l'INAMI n'a pas réagi à cette demande, rappelée à plusieurs reprises. À juste titre cependant, l'INAMI fait valoir qu'il ne lui appartient pas d'intenter les recours en lieu et place de l'organisme assureur, ainsi que l'O.A. le lui demandait.

Certes, également, la circulaire de l'INAMI n° 2013/225 du 27 juin 2013 relative à l'interprétation des articles 326 et 327 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 envisage la situation du débiteur de l'indu qui est à l'étranger et les difficultés particulières de recouvrement que suscite cette situation. Elle propose une collaboration administrative en ces termes :

“Lorsque l'assuré est parti vivre à l'étranger (dans un pays de l'Union européenne, de l'association européenne de libre-échange ou dans un pays qui a signé un accord bilatéral avec notre pays - voir liste ci-dessous) ou lorsqu'il a des héritiers vivant à l'étranger, il est demandé aux organismes assureurs de s'adresser directement aux organismes de liaison étranger (voir adresses en annexe) et, le cas échéant, d'envoyer *un rappel* à ces organismes. Dans l'éventualité où l'organisme assureur n'obtiendrait pas de réponse suite à l'envoi du rappel, la demande sera transmise à la section conventions internationales du Service des indemnités de notre Institut qui effectuera les démarches pour obtenir les renseignements souhaités”.

Dans le cadre de la collaboration administrative ainsi définie, l'INAMI n'était en l'espèce pas tenue d'interroger le CLEISS en lieu et place de l'O.A. puisque cet organisme avait répondu positivement à sa demande d'information, confirmant l'adresse de l'intéressée en France.

Munie de l'adresse de son affiliée, l'O.A. pouvait donc poursuivre ses démarches en vue de récupérer l'indu, soit en s'adressant directement à l'intéressée en vue d'un paiement amiable, éventuellement échelonné, soit en mandatant un huissier en France ou, à tout le moins, en l'interrogeant sur les coûts et les chances de succès d'un éventuel recouvrement forcé, soit en mettant en œuvre les procédures d'exécution à l'intermédiaire des organismes de sécurité sociale français, telles que prévues par les dispositions du droit européen rappelées ci-dessus.

L'O.A. n'a entrepris aucune de ces démarches et ne peut dès lors reprocher à l'INAMI son inertie à répondre à une demande d'intenter des recours à laquelle il n'était pas tenu de donner suite.

4. En l'absence de cause de suspension du délai de récupération de deux ans, l'INAMI a valablement considéré que la demande de l'O.A. était tardive et partant irrecevable.

Le jugement condamnant Madame ... au paiement de l'indu a en effet été prononcé le 14 juin 2016, de sorte que le délai de deux ans a expiré le 13 juin 2014.

L'O.A. disposait ensuite d'un délai de six mois à partir de cette date pour introduire sa demande, soit jusqu'au 13 décembre 2014.

La demande a été introduite tardivement le 2 juin 2016.

PAR CES MOTIFS,

LE TRIBUNAL,

statuant contradictoirement,

Déclare le recours recevable mais non fondé,

En déboute l'O.A.,

Délaisse à l'O.A. ses propres dépens et la condamne aux dépens de l'INAMI liquidés à une indemnité de procédure de 131,18 EUR.

...