

VI. Tribunal du travail francophone de Bruxelles, 6 février 2019

La loi coordonnée du 14 juillet 1994, article 23, § 3 – Non conclusion d'une convention

Le Tribunal soulève d'abord une irrecevabilité, car il ne peut décider en cas de pouvoir discrétionnaire de l'INAMI et donc la partie adverse n'a pas de droit subjectif à la conclusion d'une telle convention. Et sur le fond, il réfute les arguments de la partie adverse et constate qu'il n'y a pas eu de manque de transparence sur la cotation et qu'il n'y a pas eu de problème de motivation formelle de la notification de la décision.

A.R. 17/7524/A
C.H.U.J.B. c./INAMI

...

II. L'objet de la demande de ...

3.

Par son recours, ... demande au Tribunal de déclarer irrégulière la décision du 23 octobre 2017 du Comité de l'assurance de l'INAMI dont l'existence et le contenu lui ont été notifiés par un courrier du 13 novembre 2017 (reçu le 14.11.2017).

En conséquence, ... demande :

- à titre principal

de l'annuler et condamner l'INAMI à conclure une convention de prise en charge conservatrice du lymphoedème avec ... dans le mois de la signification du jugement à intervenir, après avoir constaté qu'il aurait dû se voir attribuer au moins 62 sur 100 au terme de l'examen de sa demande,

d'assortir cette condamnation d'une astreinte de 500 EUR par jour de retard prenant cours un mois après la signification du jugement à intervenir,

- à titre subsidiaire

de l'annuler et condamner l'INAMI à réexaminer le dossier de demande de ... après avoir autorisé celui-ci à le compléter, en ne produisant pas les erreurs commises lors du premier examen et à adopter une nouvelle décision relative à la conclusion d'une convention de prise en charge conservatrice du lymphoedème avec lui dans les deux mois de la signification du jugement à intervenir,

d'assortir cette condamnation d'une astreinte de 500 EUR par jour de retard prenant cours deux mois après la signification du jugement à intervenir,

- en tout état de cause, de condamner l'INAMI aux entiers dépens de la procédure, en ce compris l'indemnité de procédure. ... ne liquide toutefois pas ses dépens.

4.

Pour sa part, l'INAMI demande de déclarer la demande de ... recevable, mais non fondée et, en conséquence, confirmer la décision litigieuse.

L'INAMI demande également de condamner ... aux entiers frais et dépens de l'instance, en ce compris l'indemnité de procédure qu'il liquide à 1.440,00 EUR.

III. Les faits

5.

Le 3 juillet 2017, l'INAMI a publié l'information suivante sur son site internet :

“Le Comité de l'assurance a approuvé une convention avec les centres multidisciplinaires pour une prise en charge conservatrice du lymphoedème. Les hôpitaux qui souhaitent offrir une telle prise en charge à leurs patients en signant cette convention, peuvent poser leur candidature jusqu'au 31 juillet 2017. Ils s'engagent alors dans un projet-pilote”.

L'ensemble des instructions détaillées pour poser sa candidature étaient précisées sur le même site internet.

6.

... a posé sa candidature pour conclure une telle convention.

Ne respectant toutefois pas la consigne de l'envoi par courrier recommandé, ... a déposé son dossier de candidature d'une part par l'envoi le 31 juillet 2017 d'un e-mail avec certaines pièces justificatives et d'autre part par le dépôt en personne auprès de l'INAMI d'un dossier papier, moyennant la remise d'un accusé de réception.

Le 14 novembre 2017, ... a accusé réception d'un courrier daté de la veille de l'INAMI l'informant qu'il n'avait pas été retenu pour la conclusion d'une convention dans le cadre du projet-pilote envisagé.

7.

Contestant cette décision, ... a introduit un recours par requête du 14 décembre 2017.

IV. Examen de la demande et décision du tribunal

EN CE QUI CONCERNE LA RECEVABILITÉ *RATIONE TEMPORIS* DU RECOURS

8.

Le recours est recevable *ratione temporis*, la décision litigieuse ayant été reçue le 14 novembre 2017 par ... et le recours étant introduit le 14 décembre 2017. Il relève par ailleurs de la compétence du Tribunal du travail.

Ceci est conforme à l'article 167, alinéa 2, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités qui énonce que *"(l)es actes juridiques administratifs contestés doivent, à peine de déchéance, être soumis au Tribunal du travail compétent dans le mois de leur notification"*.

EN CE QUI CONCERNE LA RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE FORMULÉE À TITRE PRINCIPAL

9.

Par sa demande principale, ... vise à faire constater l'illégalité de la décision litigieuse prise par le Comité de l'assurance pour ensuite ordonner à celui-ci de conclure une convention (type) de prise en charge conservatrice du lymphoedème avec

Une telle demande repose sur le postulat fondamental selon lequel ... disposerait d'un droit subjectif à la conclusion d'une telle convention.

Pourtant, selon la définition retenue par la Cour de cassation, un droit subjectif existe lorsqu'il existe *"une obligation juridique précise qu'une règle de droit objectif met directement à charge d'un tiers et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt propre"*¹.

Or, force est de constater qu'en l'espèce, aucune règle de droit objectif ne consacre un tel droit à En effet, la loi coordonnée du 14 juillet 1994 octroie un pouvoir d'appréciation particulièrement large aux organes de gestion de l'INAMI. Ainsi le Collège des médecins-directeurs est compétent pour apprécier, en opportunité et en fonction du budget disponible et dans le cadre des critères d'évaluation préétablis, la possibilité de proposer au Comité de l'assurance de conclure une convention (art. 23, § 3, de la loi coordonnée du 14.07.1994²). Par la suite, même si une telle proposition lui a été soumise, le Comité de l'assurance peut encore décider de ne pas conclure une telle convention (art. 22, 6°, de la loi coordonnée du 14.07.1994³). En dehors de l'éventuel cadre établi par l'INAMI même pour le choix des candidats (procédure, délai, critères d'évaluation, etc.), la loi coordonnée du 14 juillet 1994 ne limite pas ce pouvoir d'appréciation.

Il ne revient dès lors pas au tribunal d'apprécier dans le cadre du présent contentieux l'opportunité ou la légalité des dispositions légales qui confèrent à l'INAMI un tel pouvoir d'appréciation discrétionnaire. C'est ce qu'a rappelé la Cour de cassation dans son arrêt du 13 septembre 2004 : *"ce n'est que lorsqu'une disposition légale confère au Collège des médecins-directeurs un pouvoir d'appréciation discrétionnaire que le juge ne peut, afin de ne pas priver le collège de sa liberté d'appréciation, se substituer à lui"*⁴ au risque de violer le principe de séparation des pouvoirs.

Il apparaît dès lors pour le tribunal que la demande principale de ... doit être considérée comme manifestement irrecevable, ou à tout le moins non fondée, en ce qu'elle vise à ordonner au Comité de l'assurance la conclusion d'une convention avec l'INAMI auquel le tribunal se substituerait en l'espèce en violation du principe de séparation des pouvoirs.

1. Cass., 10.04.1987, A.P.T., 1987, p. 288 ; Cass., 10.03.1994, Pas., 1994, I, p. 237.

2. Cet article dispose *"Le Collège des médecins-directeurs ou les commissions de conventions ou d'accord concernées, établissent avec les établissements de rééducation fonctionnelle et de réadaptation professionnelle de même qu'avec les centres de soins multidisciplinaires coordonnés, (...) des projets de conventions à conclure avec eux et, à cet effet, les soumet au Comité de l'assurance. Les projets de conventions de rééducation fonctionnelle, les projets de conventions avec les centres de soins multidisciplinaires coordonnés, (...) sont également communiqués à la Commission de contrôle budgétaire. La Commission communique son avis au Comité de l'assurance"*.

3. Cet article dispose *"Le Comité de l'assurance :*

(...)

6° conclut, sur proposition du Collège des médecins-directeurs ou des commissions de conventions ou d'accords concernées, les conventions visées à l'article 23, § 3, (...)"

10.

Les parties n'ont toutefois pas invoqué cette exception d'irrecevabilité et n'en ont dès lors pas débattu.

Conformément à l'article 774 du Code judiciaire, le tribunal est en principe tenu d'ordonner d'office la réouverture des débats sur cette question afin de permettre aux parties de s'en expliquer.

Toutefois, dans une visée d'efficacité de règlement de la présente procédure, le tribunal estime qu'il n'y a pas lieu d'ordonner une telle réouverture des débats, dès lors que, même à considérer la recevabilité de la demande, *quod non*, l'examen au fond de la demande tant principale que subsidiaire conduirait à la déclarer non fondée.

EN CE QUI CONCERNE LE FOND DES DEMANDES PRINCIPALE ET SUBSIDIAIRE

11.

Surabondamment, à considérer la demande principale recevable, *quod non*, le tribunal considère que celle-ci, de même que la demande formulée à titre subsidiaire, seraient à déclarer non fondées en l'absence de démonstration convaincante de ce que la décision litigieuse serait entachée d'illégalité.

12.

La charge de la preuve est réglée par l'article 870 du Code judiciaire selon les termes duquel "*chacune des parties a la charge de prouver les faits qu'elle allègue*".

À cet égard, il doit être précisé que l'incertitude ou le doute subsistant à la suite de la production d'une preuve devront être retenus au détriment de celui qui a la charge de cette preuve⁵ faisant peser sur ce dernier le risque du défaut probatoire.

Il appartient à une partie qui revendique, par exemple, le droit de voir examiner son dossier de prouver entre autres qu'elle a effectivement communiqué le dossier soumis audit examen.

À moins que la procédure d'examen *sui generis* ne l'exige à peine d'irrecevabilité ou si la partie examinante a renoncé à se prévaloir d'une telle irrecevabilité non imposée légalement, aucune disposition n'impose à cette partie candidate de rapporter la preuve de la communication par la production d'un envoi recommandé ; elle peut au contraire l'être par toutes voies de droit. En effet, comme tout fait, elle est susceptible d'être prouvée par toutes voies de droit, en ce compris les présomptions et les témoignages.

À cet égard, les présomptions de l'homme dont la notion est évoquée aux articles 1349 à 1353 du Code civil procèdent d'un raisonnement par induction du juge et comprennent tous les éléments de fait connus auxquels le juge peut avoir égard pour en déduire des conséquences portant sur la réalité d'un autre fait inconnu dont la preuve directe n'est pas établie et qui sert de base à une demande ou à une défense. Comme le précise H. DE PAGE, les présomptions de l'homme englobent donc "*tous les indices extérieurs, les signes, les gestes, les attitudes, les actions qui peuvent être révélateurs de l'état de chose inconnu ou qui permettent de le conjecturer*"⁶.

Dans la mesure où les attestations écrites conformes aux exigences des articles 961/1 et 961/2 du Code judiciaire constituent des formes écrites de témoignages, les règles relatives à la preuve testimoniale leur sont applicables.

4. Cass., 13.09.2004, R.G. S030129F, www.juridat.be

5. Cass., 17.09.1999, R.G. C980144F, www.juridat.be.

Or, la preuve testimoniale n'a aucune force probante légale⁷. Cela signifie que le juge qui en apprécie souverainement la valeur probante n'est pas tenu de considérer un fait comme établi, même en présence d'une déclaration d'un témoin en ce sens. Il doit tout au plus respecter la foi due aux actes, c'est-à-dire qu'il ne peut faire dire au témoin ce qu'il n'a pas dit⁸.

Enfin, à défaut d'éléments de preuve suffisants, le tribunal ne peut évidemment fonder sa décision sur des affirmations unilatérales de celui qui a la charge de la preuve.

13.

En l'espèce, ... fait grief que l'INAMI n'aurait pas pris en compte le dossier papier complet de sa candidature dans l'examen des conditions, faisant en conséquence l'impasse sur de nombreuses pièces justificatives figurant dans le dossier complet ressortant clairement de certaines cotations et motivations des cotations attribuées à Il en résulterait selon ce dernier que la décision litigieuse serait entachée d'illégalité par la violation par l'INAMI du principe de bonne administration et d'équitable procédure ainsi qu'une erreur manifeste d'appréciation.

La question préalable à l'examen de ce grief, autour de laquelle s'articule ce 1^{er} grief ainsi qu'en réalité les griefs 2 et 4 est de savoir si l'INAMI aurait effectivement eu à connaître d'un dossier complet de candidature, comprenant également un classeur, ou si, au contraire, il n'est nullement établi que le dossier de candidature comportait également un classeur comprenant les documents repris en pièce 4 de

À cet égard, pour le tribunal, il n'est pas établi que ... aurait également déposé un tel classeur lors du dépôt, en personne, le 31 juillet 2017 du dossier de candidature. La charge de la preuve du dépôt de ce classeur repose effectivement sur ... qui supporte le risque du défaut de preuve. Or, en l'absence de preuve formelle de la présence de ce classeur lors du dépôt, le tribunal n'a aucun moyen de déterminer de manière certaine le contenu complet du dossier de candidature déposé le 31 juillet 2017.

Le tribunal ne peut pas davantage s'appuyer sur des témoignages produits ou sur des présomptions sérieuses, précises et concordantes qui auraient permis d'établir le dépôt dudit classeur, si ces présomptions avaient existé. En effet, l'ensemble des éléments soumis à l'appréciation du tribunal ne constituent pas un faisceau de preuve suffisant :

- ... produit les attestations écrites de deux médecins qui ont procédé en personne au dépôt du dossier de candidature.

Le tribunal constate à cet égard que les auteurs de ces attestations ne présentent pas les garanties objectives d'indépendance nécessaires : ... sont en effet respectivement Chef de clinique et Assistant de recherche clinique au sein de la

La situation de ces personnes qui témoignent par écrit n'est pas de nature à conférer à leurs déclarations une force probante suffisante, ce indépendamment du fait que ces attestations soient établies conformément aux dispositions de l'article 961/1 et suivants du Code judiciaire

- les photos produites par l'une et l'autre partie d'une enveloppe différente censée, pour l'INAMI, ne pas pouvoir contenir un classeur (pièce B14) et, pour ..., pouvoir contenir un classeur (pièce 8) ne permettent aucunement de conclure à la présence du classeur. Il doit même au contraire être retenu que l'enveloppe montrée par l'INAMI comporte l'en-tête de Ceci ne suffit toutefois pas pour démontrer que l'une ou l'autre enveloppe fut utilisée

6. H. DE PAGE, *Traité élémentaire de droit civil*, Tome III, 3^e éd., n° 718 *quater*.

7. Voir e. a. N. Verheyden-Jeanmart, *Droit de la preuve*, Bruxelles, Larcier, 1991, nos 946 et 947 ; P. Van Ommeslaghe, *Droit des obligations*, t. III, Bruxelles, Bruylant, 2010, n° 1791, p. 2416.

8. D. Mougenot, "La loi du 16.07.2012 modifiant le Code civil et le Code judiciaire en vue de simplifier les règles qui gouvernent le procès-civil", J.T., 2012, p. 636, n° 13 citant Cass., 08.12.1967, Pas., 1968, I, p. 473 ; Cass., 11.03.1968, Pas., 1968, I, p. 866 et Cass., 11.12.1984, Pas., 1985, I, p. 452.

- l'accusé de réception produit par ... (pièce 5) ne permet pas de constater la présence du classeur. Cet accusé mentionne uniquement de manière pré-imprimée qu'un "*pli (fermé) contenant des documents*" a été reçu le 31 juillet 2017 et de manière manuscrite "*1 pli collège*". Il ne peut ni en être déduit ni exclu qu'un classeur ferait partie du dépôt
- pour ... , la présence de pages signées dans le dossier de candidature reçu par l'INAMI (donc sans le classeur selon celui-ci) attesterait du fait que l'INAMI aurait bien reçu le classeur.

Force est pourtant de constater qu'une telle conséquence ne peut aucunement être tirée de la présence de deux pages signées (et même avec apparition de perforations dans la copie). En effet, les instructions pour l'introduction du dossier (pièce B4 de l'INAMI) précisait que dans le document Excel comportant plusieurs onglets, l'onglet 1. et l'onglet 8. devaient être imprimés et dûment signés aux endroits prévus à cet effet. Il est dès lors fort vraisemblable que le document Excel à onglets effectivement communiqué à l'INAMI comportait les pages 1 et 8 signées conformément aux instructions plutôt que des pages vierges, pages qui se trouvent apparemment également dans les pièces censées composer le classeur en question.

En conclusion, il n'est nullement établi que l'INAMI aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en n'examinant pas des informations dont la preuve de la communication par ... n'est pas rapportée.

14.

Dans ce même contexte, le tribunal ne voit pas la démonstration convaincante par ... de la violation par l'INAMI des principes de bonne administration et d'équitable procédure.

Au niveau d'un problème de procédure équitable, ... ne rapporte ainsi aucune preuve de ce qu'il aurait eu à subir un traitement différencié par rapport aux autres centres qui se sont également portés candidats, étant entendu que la non prise en compte du classeur d'informations, dont la preuve du dépôt n'est pas rapportée, ne peut être constitutive dudit traitement différencié.

15.

Concernant l'absence de communication préalable de cotations reprochée par ... , le tribunal constate que les critères d'évaluation des candidatures étaient clairement communiqués à l'avance, même si sans la pondération de chacun de ces critères.

Pour le tribunal, dès lors que les critères d'évaluation étaient connus au préalable, il n'est pas déraisonnable de la part de l'INAMI de ne pas avoir communiqué les cotations de ces critères, ce d'autant plus que, comme le souligne l'INAMI, ... avait ou devait avoir conscience que chaque critère d'évaluation se verrait attribuer un score. Ceci ne s'apparente pas pour le tribunal à un manque de transparence.

16.

... argumente également que la décision litigieuse serait entachée d'illégalité du fait de la violation de l'obligation de motivation formelle des actes administratifs.

À cet égard, les actes émanant d'une autorité administrative doivent être motivés conformément à l'article 2 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs qui dispose que :

"Les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article premier doivent faire l'objet d'une motivation formelle".

La même loi définit l'acte administratif comme étant *"l'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autorité administrative"*.

En d'autres termes, un acte devra donc faire l'objet d'une motivation formelle lorsqu'il répond aux quatre conditions suivantes :

- il doit s'agir d'un acte administratif de portée individuelle et unilatéral
- cet acte doit émaner d'une autorité administrative
- il doit avoir pour but de produire des effets juridiques
- ces effets doivent se manifester à l'égard d'un ou plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative.

Conformément à l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991, la motivation exigée consiste en *"l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision"*. Cette motivation doit être adéquate.

Il résulte de cette disposition que :

- *" la motivation doit résulter de l'acte écrit qui formalise la décision*
- *la motivation peut se faire par référence à d'autres documents pour autant notamment que le destinataire ait, au moment de la décision, connaissance des documents auxquels il est référé*
- *la motivation doit laisser apparaître les circonstances concrètes (les éléments de fait) qui ont amené l'institution à prendre la décision ; elle doit être claire ; elle doit permettre de comprendre l'articulation du droit et du fait et, ainsi, de savoir pourquoi en fonction des circonstances, la décision a été prise*
- *l'acte doit mentionner les dispositions légales dont il a été fait application. La mention du contenu des textes légaux suffit sans qu'il faille les reproduire in extenso (...) ⁹*

En l'espèce, le tribunal est d'avis que le courrier du 13 novembre 2017, qui formalise la décision prise le 23 octobre 2017 sur la base de la proposition du 10 octobre 2017 du Collège, répond à ces conditions.

Contrairement à ce qu'en précise ... , ce document fait en effet à suffisance apparaître les circonstances concrètes – sous la forme d'une explication circonstanciée et personnalisée et d'un descriptif succinct mais parfaitement compréhensible de l'appréciation retenue pour chaque critère d'évaluation – qui ont conduit l'INAMI (le Comité de l'assurance) à prendre sa décision contestée. Le tribunal considère en effet que la motivation formelle effective de la décision de l'INAMI dépasse amplement les quelques rares points critiqués (p. 8 de ses conclusions) (d'ailleurs au contraire adéquatement justifiés par l'INAMI dans la décision communiquée).

Le tribunal ne partage pas davantage l'analyse faite par ... quant à la distinction qu'il opère entre la notification du 13 décembre 2017 (reçue le 14.11.2017) et la décision du Comité de l'assurance en soulevant l'absence de communication de la décision du Comité de l'assurance du 23 octobre 2017 et en soulevant le fait que la motivation aurait été rédigée postérieurement à la décision, de plus par quelqu'un qui ne serait pas l'auteur de ladite décision.

À cet égard, il y a au contraire lieu de relever que :

- l'INAMI a bien communiqué le procès-verbal de la réunion du Comité de l'assurance du 23 octobre 2017 (pièce B11). Il en ressort que le contenu de la note CSS 2017/325 du 10 octobre 2017 qui contient entre autres les propositions du Collège des médecins-directeurs et l'évaluation des dossiers de demande a été approuvé tel quel le 23 octobre 2018

9. J.-F. NEVEN et S. GILSON, "La motivation des décisions des institutions de sécurité sociale à l'égard des employeurs et des assurés sociaux", Ors., 2009, n° 9, p. 5.

- la notification de la décision le 13 novembre 2017 contient exactement le même tableau de cotation des critères d'évaluation et ses explications relativement à ... que celui figurant dans la note précitée CSS 2017/325 soumise au Comité de l'assurance et approuvée par celui-ci le 23 octobre 2017
- ce tableau de cotation constitue à lui seul la motivation formelle adéquate de la décision. Il ne peut en conséquence être reproché à l'auteur de la notification du 13 novembre 2017 d'avoir complété celle-ci de quelques explications éclairantes, et conformes au contenu du tableau ou des explications figurant dans la note CSS 2017/325
- tel qu'il ressort de la liste des personnes présentes dans le procès-verbal de la réunion du 23 octobre 2017, l'auteur de la notification de la décision le 13 novembre 2017, ... est également un des auteurs de la décision du 23 octobre 2017 du Comité de l'assurance.

Il en résulte que la notification du 13 novembre 2017 n'est que la communication par écrit de la décision prise le 23 octobre 2017 par le Comité de l'assurance sur la base des informations reprises dans la note précitée CSS 2017/325 du 10 octobre 2017.

Dans ce contexte, la pertinence de l'argument de ... relatif à une impossibilité de vérifier si les motifs de ladite notification correspondent bien à la décision prise pendant la réunion du 13 novembre 2017 du Comité de l'assurance échappe au tribunal. Il n'est en effet nullement question d'une réunion du Comité de l'assurance le 13 novembre 2017. La seule réunion dont émane une décision est bien celle du 23 octobre 2017.

En conclusion, le tribunal ne relève pas de problème de motivation formelle de la notification de la décision litigieuse qui entacherait sa légalité.

17.

En conclusion, le tribunal considère que ... manque à établir le moindre élément qui entacherait d'illégalité la décision litigieuse de l'INAMI.

Ses demandes tant à titre principal, si recevable, qu'à titre subsidiaire sont à déclarer non fondées.

LES DÉPENS

18.

En vertu de l'article 1017, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire, tout jugement définitif prononce, même d'office, la condamnation aux dépens contre la partie qui a succombé, soit en l'espèce

L'INAMI liquide adéquatement ses dépens à 1.440,00 EUR étant l'indemnité de procédure applicable aux litiges non évaluables en argent.

Conformément à la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, il y a lieu de prendre en compte comme dépens la somme de 20,00 EUR à titre de contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

PAR CES MOTIFS,

LE TRIBUNAL,

Statuant contradictoirement,

Déclare la demande tant principale que subsidiaire de ... à tout le moins non fondée,

En déboute en conséquence ... ,

Condamne celui-ci aux dépens fixés par le tribunal à 1.460,00 EUR étant, d'une part, l'indemnité de procédure de 1.440,00 EUR telle que liquidée par l'INAMI et lui revenant et, d'autre part, la contribution de 20,00 EUR au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

...