

**DECISION DE LA CHAMBRE DE PREMIERE INSTANCE DU 19/08/2021**

**Numéro de rôle FA-005-19**

EN CAUSE DE : **Monsieur A.**  
**Kinésithérapeute**

**La SPRL B.**

Comparaissant en personne, assisté de Maître C.

CONTRE : **SERVICE D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE MÉDICAUX,**  
institué au sein de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité,  
établi à 1210 Bruxelles, avenue Galilée 5/01,  
N° BCE : 0206.653.946 ;

Représenté par le Docteur D., médecin- inspecteur et par Madame E., attachée.

**1. LA PROCEDURE**

La Chambre de première instance a pris en considération dans son délibéré les pièces inventoriées du dossier de la procédure, et notamment :

- la décision prise le 20 mars 2019 par le Fonctionnaire-dirigeant f.f. du SECM (ci-après dénommée « la décision contestée »), en application des articles 142 §1<sup>er</sup> et 143 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après dénommée « loi ASSI ») ;
- la requête adressée par courrier recommandé le 17 avril 2019, par laquelle Monsieur A. et la S.P.R.L. B. saisissent la Chambre de première instance ;
- les conclusions du SECM, datées du 3 septembre 2019 ;
- les conclusions de Monsieur A. et de la S.P.R.L. B., datées du 6 décembre 2019 ;

Les parties ont été entendues à l'audience du 25 juin 2021. Les débats ont été clos et la cause a été prise en délibéré.

La loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 et l'arrêté royal du 9 mai 2008 fixant les règles de fonctionnement et le Règlement de procédure des Chambres de première instance et des Chambres de recours ont été respectés dans le cadre de la procédure.

## 2. L'OBJET DE LA DEMANDE

Par la décision contestée, le Fonctionnaire-dirigeant f.f. du SECM :

- Déclare établi le grief suivant :

Article 73bis, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> :

Avoir rédigé, fait rédiger, délivré ou fait délivrer des documents réglementaires permettant le remboursement des prestations de santé lorsque les prestations ne satisfont pas aux conditions prévues dans la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, dans ses arrêtés et règlements d'exécution, dans les conventions et accords conclus en vertu de cette même loi.

Infraction aux dispositions de l'article 7 §19 de la Nomenclature des prestations de santé, dans la mesure où le nombre de valeurs M attestées pour l'année 2015 dépasse le plafond annuel de 156.000 valeurs M.

- Condamne solidairement Monsieur A. et la S.P.R.L. B. à rembourser la valeur des prestations indues, soit 16.981,65 € ;

Constata que cette somme a déjà été remboursée par la S.P.R.L. B. ;

- Condamne Monsieur A. à payer une amende s'élevant à 100% du montant de la valeur des prestations indues, soit 16.981,65 € ;

Accorde un sursis de trois ans pour 50% de cette amende, soit 8.490,82 € ;

- Dit qu'à défaut de paiement des sommes dues dans les 30 jours de la notification de la décision contestée, des intérêts au taux légal en matière sociale seront dus, de plein droit, à compter de l'expiration du délai précité.

Par leur recours, Monsieur A. et de la S.P.R.L. B. demandent à la Chambre de première instance :

- De constater que l'intéressé n'a pas été informé du changement de la réglementation, alors que la diffusion d'informations est une des missions légales du SECM ;

D'annuler par conséquent l'amende infligée ;

- A titre subsidiaire, de constater que cette amende n'est pas adéquatement motivée et de la réduire au minimum (5%) en l'assortissant d'un sursis total ;
- En tout état de cause, de condamner le SECM à rembourser la différence entre l'amende effective et la somme déjà payée.

Le SECM demande la confirmation de la décision contestée.

### **3. LES FAITS**

Monsieur A. est gradué en kinésithérapie. Il a constitué une S.P.R.L. B.

Suite à une enquête, le SECM constate que l'intéressé a porté en compte des organismes assureurs un total de 177.996,96 valeurs M. pour l'année 2015. Le plafond annuel de 156.000 valeurs M. est donc dépassé de 21.996,96.

Le prix moyen d'une valeur M. pour Monsieur A. en 2015 s'élève à 0,772 €. En conséquence, le montant indûment porté en compte s'élève à 21.996,96 x 0,772 € = 16.981,65 €.

Un procès-verbal de constat est établi par un médecin-inspecteur du SECM le 10 août 2017, et est notifié à l'intéressé par lettre recommandée.

Monsieur A. est également auditionné le 6 septembre 2017. A cette occasion, il déclare ne pas contester le dépassement du plafond annuel des valeurs M. Il s'étonne toutefois du manque d'information des kinésithérapeutes quant à la réglementation en vigueur. Ainsi, ni lui, ni ses collègues, ni l'organisation professionnelle ... ne semblent avoir été informés de la cessation par l'INAMI de l'envoi de circulaires en format papier. Il invoque sa bonne foi, et se déclare prêt à rembourser les sommes qui seraient déclarées indues.

Par une lettre recommandée du 28 novembre 2018, le Fonctionnaire-dirigeant f.f. du SECM demande à l'intéressé de communiquer ses moyens de défense, ce qui est fait par courrier du 18 décembre 2018.

La S.P.R.L. B. rembourse par la suite la somme de 16.981,65 €.

La décision contestée est prise le 20 mars 2019. Après avoir constaté le fondement du grief reproché, l'existence d'un indu et le remboursement de ce dernier, le Fonctionnaire-dirigeant f.f. estime devoir infliger une amende administrative. Pour apprécier la hauteur de celle-ci, il se fonde sur l'existence de deux antécédents, mais également le remboursement effectué par Monsieur A. Il inflige donc une amende s'élevant à 100% du montant de la valeur des prestations indues, mais avec sursis pour la moitié.

Monsieur A. et la S.P.R.L. B. contestent cette décision par une requête du 17 avril 2019.

En ce qui concerne l'amende, l'intéressé paye la somme de 8.400,00 €. Un reliquat de 90,82 € reste donc dû.

### **4. LA COMPETENCE**

L'article 144 §2 de la loi ASSI dispose que :

« Les Chambres de première instance ont une compétence de pleine juridiction pour connaître :

1° des infractions aux dispositions de l'article 73bis, sous réserve des infractions qui relèvent de la compétence du Fonctionnaire-dirigeant comme mentionné à l'article 143 ;

2° des recours contre les décisions du Fonctionnaire-dirigeant ou du fonctionnaire désigné par lui, prises sur la base de l'article 143, §3 ;

(...) »

Et l'article 143 de la même loi dispose que :

« §1<sup>er</sup>. Le fonctionnaire-dirigeant du Service d'évaluation et de contrôle médicaux, ou le fonctionnaire désigné par lui, connaît des contestations relatives :

1° aux infractions visées à l'article 73bis, 1° ; 2° et 3° ; de la loi si la valeur des prestations litigieuses est inférieure à 35 000 euros ;

(...)

§3. En cas d'infraction aux dispositions de l'article 73bis, 1° ; 2° ; 3° ; 7° ; 8° ; 9° et 10° ; le Fonctionnaire-dirigeant, ou le fonctionnaire désigné par lui, décide de l'application des mesures énoncées à l'article 142 (...).

(...) »

En l'espèce, la valeur des prestations litigieuses s'élève à 16.981,65 €. Elle est donc inférieure au plafond fixé à la compétence du Fonctionnaire-dirigeant, et relève bien de celle-ci. La Chambre de première instance est compétente pour connaître du recours.

## **5. LA DISCUSSION**

### **A. Principes**

L'article 73bis de la loi ASSI dispose que :

« Sans préjudice d'éventuelles poursuites pénales et/ou disciplinaires et nonobstant les dispositions des conventions ou des accords visés au Titre III, il est interdit aux dispensateurs de soins et assimilés, sous peine des mesures énoncées à l'article 142, §1<sup>er</sup> :

(...)

2° de rédiger, faire rédiger, délivrer ou faire délivrer les documents réglementaires précités lorsque les prestations ne satisfont pas aux conditions prévues dans la présente loi, dans ses arrêtés et règlements d'exécution, dans les conventions et accords conclus en vertu de cette même loi et/ou lorsque des prestations visées à l'article 34 ont été prescrites durant une période d'interdiction temporaire ou définitive d'exercice de la profession ;

(...)

Les documents réglementaires précités visent aussi bien les documents papier que les documents en version électronique conformément à l'article 9bis. »

L'article 7 §19 de la Nomenclature des prestations de santé dispose que :

*« L'intervention de l'assurance est subordonnée aux deux conditions suivantes :*

- pour une période donnée de trois mois, un maximum de 40.000 valeurs M peut être porté en compte à l'assurance maladie invalidité par prestataire;*
- pour une période donnée d'une année civile, un maximum de 156.000 valeurs M peut être porté en compte à l'assurance maladie invalidité par prestataire. »*

L'article 142 §1<sup>er</sup> de la loi ASSI dispose que :

*« Sans préjudice d'éventuelles sanctions pénales et/ou disciplinaires, les mesures suivantes sont appliquées aux dispensateurs de soins et assimilés qui ne se conforment pas aux dispositions de l'article 73bis :*

*(...)*

*2° le remboursement de la valeur des prestations indûment attestées à charge de l'assurance soins de santé, et/ou une amende administrative comprise entre 5 % et 150 % du montant de la valeur des mêmes prestations en cas d'infraction aux dispositions de l'article 73bis, 2°;*

*(...) »*

Enfin, l'article 156 §1<sup>er</sup> de la loi ASSI dispose que :

*« Les décisions du fonctionnaire-dirigeant du Service d'évaluation et de contrôle médicaux ou du fonctionnaire désigné par lui, visées à l'article 143, les décisions des Chambres de première instance visées à l'article 142 (...) sont exécutoires de plein droit par provision, nonobstant tout recours. Des délais de paiement peuvent être accordés uniquement sur la base d'une demande motivée et appuyée par toute pièce utile permettant d'en apprécier le bien-fondé.*

*Les sommes dues sont payées dans les trente jours de la notification des décisions visées à l'alinéa 1<sup>er</sup>. A défaut de paiement dans ce délai, les sommes restant dues produisent, de plein droit, des intérêts au taux d'intérêt légal en matière sociale, tel que prévu à l'article 2, §3, de la loi du 5 mai 1865 relative au prêt à intérêt, à compter de l'expiration de ce délai. Dans le cas où le débiteur reste en défaut, les organismes assureurs en application de l'article 206bis, §1<sup>er</sup>, ou l'Administration générale de la perception et du recouvrement en application de l'article 206bis, §2, peuvent être chargés du recouvrement des montants dus.*

Le taux d'intérêt légal en matière sociale a été fixé à 7%, conformément à l'article 2 §3 de la loi du 5 mai 1865 précitée.

## B. Application : matérialité et imputabilité de l'infraction

### Matérialité

Il ressort des éléments du dossier que Monsieur A. a porté en compte des organismes assureurs un total de 177.996,96 valeurs M. pour l'année 2015. Le plafond annuel fixé par l'article 7 §19 de la Nomenclature des prestations de santé est donc bien dépassé de 21.996,96 valeurs M.

### Imputabilité : les thèses des parties

Monsieur A. conteste avoir commis une infraction à l'article 73bis de la loi ASSI.

Il déclare avoir pris toutes ses dispositions pour respecter la réglementation, mais n'avoir pas été informé d'une modification de celle-ci. Or, l'article 139, alinéa 4, 1°, de la loi ASSI dispose que le SECM est chargé « *de diffuser de l'information aux dispensateurs de soins afin de prévenir les infractions à la présente loi et à ses arrêtés d'exécution* ». Ce dernier n'a donc pas agi comme une administration normalement prudente et diligente. Il y a de ce fait violation des principes de bonne administration et faute du SECM. Par conséquent, l'élément moral de l'infraction (l'intention frauduleuse) n'est pas établi dans le chef de Monsieur A., et aucune amende ne peut lui être infligée.

Le SECM estime que Monsieur A. a bien commis une infraction à l'article 73bis de la loi ASSI.

Il admet qu'aucune lettre circulaire n'a été envoyée en 2014 pour informer les dispensateurs de soins de la modification de la réglementation, mais précise que l'information est dorénavant disponible sur le site internet de l'INAMI. Par ailleurs, la modification de l'article 7 §19 de la Nomenclature des prestations de santé a été publiée au Moniteur belge du 13 mars 2014. Le SECM n'a donc pas commis d'erreur ayant suscité une attente légitime. Et l'ignorance de la réglementation invoquée par Monsieur A. ne peut être retenue que si elle est invincible. Ce qui n'est pas le cas.

### Imputabilité : la décision de la Chambre de première instance

La Chambre de première instance rappelle tout d'abord, en ce qui concerne l'élément moral d'une infraction, qu'il existe des infractions dites « réglementaires » pour lesquelles « *le législateur n'a pas expressément prévu, comme condition de l'existence de l'infraction, une intention ou un défaut de prévoyance ou de précaution* »<sup>1</sup>. Ces infractions sont prévues par des lois qui « *punissent la simple violation matérielle de leur prescription. Elles ne recherchent que l'acte lui-même, le punissent dès qu'il est constaté et ne s'enquêtent ni de ses causes, ni de la volonté qui l'a dirigé* »<sup>2</sup>.

Dès lors, « *la responsabilité pénale en droit social n'est souvent subordonnée qu'à deux conditions : la transgression matérielle et l'imputabilité, les délits en cette matière étant généralement des délits réglementaires ne requérant aucun élément moral particulier sauf exceptions. Ainsi, [le fait réprimé] est constitutif d'infraction par le seul fait de la transgression de la prescription légale,*

<sup>1</sup> F. KEFER, *Précis de droit pénal social*, 2<sup>e</sup> éd., Limal, Anthémis, 2014, p. 68, §61.

<sup>2</sup> *Idem*.

*abstraction faite de l'intention de l'auteur ou de sa bonne foi. Toutefois, (...) la responsabilité de l'auteur de l'acte ne peut être retenue que si le juge constate en outre que l'acte peut lui être imputé. Toute infraction, qu'elle soit ou non réglementaire, doit être le résultat de l'activité libre et consciente de son auteur »<sup>3</sup>.*

L'infraction prévue par les articles 73bis et 142 de la loi ASSI constitue une infraction réglementaire. En effet, elle ne requiert pas une volonté particulière de celui qui la commet (« *il est interdit aux dispensateurs de soins et assimilés (...) de rédiger, faire rédiger, délivrer ou faire délivrer les documents [non réglementaires]* »).

La Chambre de première instance rappelle ensuite que l'auteur de l'infraction peut établir l'absence d'activité libre et consciente, en invoquant des causes de justification (commandement de l'autorité, état de nécessité, erreur ou ignorance invincible, etc.). Bien que « *l'existence d'une erreur ne fait pas disparaître l'élément moral* », « *l'auteur sera, dans ce cas, acquitté parce qu'en raison des circonstances, l'acte, qui demeure illicite, ne peut lui être reproché* »<sup>4</sup>.

Lorsqu'une erreur est invoquée, elle doit être « invincible ». Ceci signifie que l'auteur de l'infraction doit avoir « *agi comme l'aurait fait toute personne raisonnable et prudente placée dans les mêmes circonstances que celle où [il] s'est trouvé* »<sup>5</sup>.

Dans l'appréciation du caractère invincible de cette erreur, « *la jurisprudence se montre le plus souvent assez sévère (...). L'erreur dans laquelle le prévenu a versé n'est pas invincible lorsqu'il a négligé de se renseigner auprès de personnes compétentes. S'il a été mal conseillé, même par une personne qualifiée, il n'est pas nécessairement justifié ; encore faut-il que pareil avis l'ait induit dans un état d'erreur invincible* »<sup>6</sup>.

Monsieur A. invoque le fait qu'il n'a pas été informé de la modification de la Nomenclature des prestations de santé par le SECM, dont c'était la mission légale. Bien que ce fait soit exact, il ne permet pas de considérer que l'intéressé a été placé dans une situation d'erreur invincible. Respecter la réglementation est une obligation personnelle du dispensateur de soins<sup>7</sup>, peu importe la complexité du droit social<sup>8</sup>.

Par ailleurs, la modification en question a été publiée au Moniteur belge. Monsieur A. ne peut donc invoquer son ignorance, car « nul n'est censé ignorer la loi ».

<sup>3</sup> C. trav. Mons, 26 juin 2007, *J.T.T.*, 2008, p. 146.

<sup>4</sup> F. KEFER, *op. cit.*, p. 76, §68.

<sup>5</sup> Cass., 6 septembre 2017, *Pas.*, 2017, p. 1567.

Voy. aussi les nombreux autres arrêts prononcés par la Cour de cassation et cités par C-E. CLESSE, *Droit pénal social*, 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2019, p. 529, §686.

<sup>6</sup> F. KEFER, *op. cit.*, p. 83, §74.

<sup>7</sup> Il peut néanmoins mandater une autre personne physique ou morale pour exécuter cette obligation en son nom, mais cela implique la preuve de l'existence d'un tel mandat (Cass., 29 mai 2002, *Pas.*, 2002, p. 1236).

<sup>8</sup> C. trav. Liège (sect. Namur), 6 août 2009, *Rev. dr. pén. Entr.*, 2010, p. 55, note C-E. CLESSE.

Enfin, une violation des principes de bonne administration ne peut avoir pour conséquence de justifier une dérogation à la loi<sup>9</sup>.

Par conséquent, Monsieur A. a bien commis une infraction à l'article 73bis de la loi ASSI.

### Conclusion

Le grief invoqué par le SECM à l'encontre de Monsieur A. est établi.

#### C. Application : indu à rembourser

Monsieur A. et la S.P.R.L. B. ont indûment bénéficié de remboursements par les organismes assureurs en 2015 à hauteur de 21.996,96 valeurs M.

Le prix moyen d'une valeur M. s'élevant à 0,772 €, l'indu a été correctement évalué à la somme de 16.981,65 €.

La S.P.R.L. B. a déjà remboursé cette somme.

#### D. Application : sanction infligée

Si la bonne foi ne peut justifier une erreur invincible, elle « *peut être plaidée pour obtenir de larges circonstances atténuantes menant au sursis ou à la suspension du prononcé* »<sup>10</sup>.

En l'espèce, Monsieur A. expose avoir été surpris du fait que l'INAMI n'informe plus les dispensateurs de soins des modifications de la réglementation par lettre circulaire, mais qu'il lui soit dorénavant demandé de s'abonner à une newsletter (communiquée via une infobox).

Le SECM ne conteste pas cette situation, mais rappelle que l'intéressé présente deux antécédents pour des faits similaires :

- Par une décision du 11 mars 2014, la Chambre de première instance a ordonné le remboursement d'un indu de 23.621,45 € et l'a condamné au paiement d'une amende de 550,00 € ;
- Par une décision du 10 juillet 2014, le Fonctionnaire-dirigeant a constaté le remboursement d'un indu de 4.737,60 € et l'a condamné au paiement d'une amende de 1.375,00 €.

La Chambre de première instance relève que le SECM, qui envisageait auparavant sa mission d'information de manière proactive, agit actuellement de manière plus passive. Il aurait été intéressant que les dispensateurs de soins en soient informés par une ultime lettre circulaire.

---

<sup>9</sup> Cass., 29 novembre 2004, *Chron. D. S.*, 2005, p. 510.

<sup>10</sup> C-E. CLESSE, *op. cit.*, p. 534, §692.



D'un côté, cette situation a pu induire en erreur Monsieur A. De l'autre, celui-ci a l'obligation de s'informer. D'autant plus qu'il a déjà été sanctionné pour des faits similaires.

Par ailleurs, il a déjà fait rembourser l'indu par sa S.P.R.L., et a payé la majeure partie de l'amende.

La Chambre de première instance estime par conséquent que Monsieur A. présente une bonne foi permettant de réduire la sanction infligée. Celle-ci ne peut toutefois être équivalente au minimum (5%) et bénéficier d'un sursis total, vu les antécédents relevés.

La Chambre fixe l'amende à 50% du montant de la valeur des prestations indues, soit 8.490,82 €.

Elle accorde également un sursis de trois ans pour 50% de cette amende, soit 4.245,41 €.

E. Application : intérêts de retard

Les sommes dues ayant été payées, la question des intérêts de retard devient sans objet.

F. Demande de remboursement

La S.P.R.L. B. a payé la somme de 16.981,65 €, correspondant à l'indu à rembourser.

En ce qui concerne la sanction, Monsieur A. a payé la somme de 8.400,00 €. La présente décision limite toutefois l'amende à 4.245,41 €, compte tenu du sursis accordé.

Le SECM doit donc rembourser à Monsieur A. la différence, soit 4.154,59 €.

**PAR CES MOTIFS,  
LA CHAMBRE DE PREMIERE INSTANCE,**

**Statuant après un débat contradictoire,**

Déclare la demande de Monsieur A. et la S.P.R.L. B. partiellement fondée ;

Réforme partiellement la décision prise le 20 mars 2019 par le Fonctionnaire-dirigeant f.f. du SECM ;

Dit pour droit que les éléments matériels constitutifs de l'infraction visée à l'article 73bis, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la loi ASSI sont établis dans le chef de l'intéressé ;

En conséquence,

- Déclare le grief établi ;
- Constate que la S.P.R.L. B. a remboursé l'indu de 16.981,65 € ;
- Condamne Monsieur A. au paiement d'une amende administrative s'élevant à 50% du montant de la valeur des prestations indues, soit 8.490,82 € ;
- Accorde un sursis de trois ans pour 50% de cette amende, soit 4.245,41 € ;
- Constate que la question des intérêts de retard est devenue sans objet ;
- Invite le SECM à rembourser à Monsieur A. la somme de 4.154,59 € perçue en trop.

\*\*\*\*\*

La présente décision est prise par la Chambre de première instance, composée de Monsieur Gauthier MARY, Président, de Messieurs les kinésithérapeutes Michel DEWAME et Andreas OPITZ et des Docteurs Georges DESQUIENS et Thibaut DUJARDIN, Membres, assistés de Madame Caroline METENS, Greffière.

Et prononcée en audience publique du 19 août 2021, par Monsieur Gauthier MARY, Président, assisté de Madame Isabelle WARNOTTE, Greffière.

WARNOTTE Isabelle  
Greffière

MARY Gauthier  
Président