

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.533 du 16 octobre 2025

G./A. 239.409/VI-22.599

En cause : T. O.,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Stefaan CALLENS et
 Guillaume POMES BORDEDEBAT, avocats,
 avenue de Tervueren 40
 1040 Bruxelles,

 contre :

 **le Service d'évaluation et de contrôle médicaux
 institué au sein de l'Institut national d'assurance
 maladie-invalidité.**

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 juin 2023, la partie requérante demande la cassation de « la décision prononcée par la chambre de recours instituée auprès du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI en date du 24 mai 2023 [FB-010-22] ».

II. Procédure

Le dossier de la procédure a été communiqué par la juridiction administrative ayant rendu la décision objet du recours.

Une ordonnance n° 15.511 du 6 juillet 2023 a déclaré le recours en cassation admissible.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 16 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure afin d'être entendue.

Une ordonnance du 12 juin 2025, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience du 17 septembre 2025.

M. Xavier Close, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Guillaume Pomes Bordedebat, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Paul André Briffeuil, conseiller, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits et antécédents de la procédure

1. La requérante en cassation est infirmière à domicile.

2. À la suite d'un procès-verbal de constat du 8 octobre 2019, le Service d'évaluation et de contrôle médicaux (SECM) introduit, le 27 juillet 2021, une requête auprès de la chambre de première instance. Il reproche à la requérante les faits suivants :

« 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 visée à l'article 73*bis*, 2°, de la loi ASSI coordonnée le 14 juillet 1994.

Les dossiers infirmiers n'existent pas ou ne répondent pas aux conditions prévues à l'article 8 de l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités ».

3. Le 12 mai 2022, la chambre de première instance déclare le grief établi pour tous les cas cités dans la note de synthèse, condamne la requérante au

remboursement de la valeur des prestations indûment attestées à charge de l'assurance soins de santé, soit la somme de 250.559,19 euros et au paiement d'une amende administrative s'élevant à 25 pourcents du montant de la valeur des prestations indues, soit la somme de 62.639,80 euros. Elle déclare par ailleurs non fondée la demande de délais de paiement formulée par la requérante.

4. Le 24 mai 2023, la chambre de recours dit l'appel de la requérante recevable et partiellement fondé. Elle condamne la requérante au remboursement de la valeur des prestations indûment attestées à charge de l'assurance soins de santé, soit la somme de 245.965,07 euros, et au paiement d'une amende administrative s'élevant à 25 pourcents du montant de la valeur des prestations indues, soit la somme de 61.491,27 euros. Elle décide cependant que la condamnation au paiement de cette amende doit être assortie d'un sursis partiel d'une durée de trois ans correspondant à 50 pourcents de ladite amende. La décision prononcée le 12 mai 2022 par la Chambre de première instance est confirmée pour le surplus.

La décision de la Chambre de recours du 24 mai 2023 constitue la décision attaquée.

IV. Recevabilité du mémoire en réponse de l'INAMI

IV.1. Thèse de l'INAMI

L'Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité (INAMI), représenté par son administrateur général, a déposé un mémoire en réponse le 10 août 2023.

Dans une « note d'observations » déposée le 28 juillet 2025, à la suite du rapport de l'auditeur, l'INAMI expose être un établissement public doté de la personnalité civile, le Secrétariat d'évaluation et de contrôle médicaux (ci-après « SECM ») étant un de ses services spéciaux. Selon lui, la compétence dont dispose le fonctionnaire-dirigeant le SECM ou le fonctionnaire désigné par lui, en application de l'article 145, § 5, de la loi coordonnée le 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités (ci-après « loi ASSI »), pour « saisir les chambres de première instance, interjeter appel contre les décisions des chambres de première instance et former un recours en cassation devant le Conseil d'État » n'exclut pas l'intervention de l'administrateur général de l'INAMI, qui exerce la gestion journalière de l'institut (article 13 de la loi ASSI), représente l'institut dans les actes judiciaires et extrajudiciaires et agit valablement au nom et pour le compte de celui-ci, sans avoir à justifier d'une décision d'un comité ou conseil » (article 181, alinéa 5, de la loi ASSI). Il souligne qu'il ressort des travaux parlementaires de la loi programme du 17 juin 2009 que le législateur a souhaité que la représentation dans

ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.264.533

les actes judiciaires soit considérée comme un acte relevant de la gestion journalière, qui est de la compétence de l'administrateur général.

Selon l'INAMI, il résulte donc d'une lecture combinée de l'article 145, § 5, et 181, alinéa 5, de la loi ASSI que le fonctionnaire dirigeant du SECM dispose d'une compétence spéciale l'autorisant à saisir, sans intervention du Comité de gestion du SECM, les chambres de première instance, les chambres de recours et à former un recours auprès du Conseil d'État, alors que l'administrateur général dispose quant à lui d'une compétence générale l'autorisant à représenter l'INAMI en justice.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

A. La note d'observations de l'INAMI

L'argument contestant la recevabilité du mémoire en réponse déposé par l'INAMI est formulé pour la première fois dans le mémoire en réplique de la requérante, et est repris dans le rapport du premier auditeur. L'arrêté royal du 30 novembre 2016 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État n'autorise pas les parties à déposer un dernier mémoire à la suite de ce rapport.

Pour respecter les droits de la défense de l'INAMI, il convient de prendre en considération les arguments contenus dans sa note d'observations du 28 juillet 2025, ceux-ci étant exclusivement relatifs à la recevabilité de son mémoire en réponse, contestée par la requérante et par l'auditeur rapporteur.

B. Le mémoire en réponse de l'INAMI

Seules les parties à la décision d'une juridiction contentieuse ont qualité pour introduire un pourvoi en cassation de cette décision, ou pour y répondre.

L'article 145, § 5, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, est rédigé comme il suit :

« § 5. Sans autorisation préalable ni approbation ultérieure du Comité, le Fonctionnaire-dirigeant du Service d'évaluation et de contrôle médicaux ou le fonctionnaire désigné par lui peut saisir les Chambres de première instance, interjeter appel contre les décisions des Chambres de première instance et former un recours en cassation devant le Conseil d'État ».

Il ressort de cette disposition, ainsi que de l'article 139, alinéa 4, 7°, de la même loi, que l'introduction d'un recours en cassation administrative devant le

Conseil d'État relève des prérogatives du fonctionnaire-dirigeant du Service d'évaluation et de contrôle médicaux, ou du fonctionnaire désigné par lui.

Les travaux parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi du 21 décembre 2006 portant création de Chambres de première instance et de Chambres de recours auprès du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI, précisent que l'habilitation donnée au fonctionnaire-dirigeant du SECM de former les recours sans autorisation ou ratification du Comité provient de ce que « le Service d'évaluation et de contrôle médicaux [a] la qualité de partie au litige » (Doc. Parl., Ch. Repr., Sess. 2005-2006, Doc. n° 2495/001, p. 50).

Dans sa note d'observations l'INAMI ne conteste pas que, dans cette affaire comme dans les autres, seul le Service d'évaluation et de contrôle médicaux intervient en tant que partie devant la chambre de première instance et devant la chambre de recours instituées auprès de ce service.

Le fait que l'administrateur général de l'INAMI, en application de l'article 181, alinéa 5, de la loi ASSI dispose d'une compétence générale pour représenter l'Institut dans les actes judiciaires et extrajudiciaires ne change rien au fait que l'INAMI n'est pas une partie au litige devant les juridictions précitées.

De ce qui précède, il résulte que le SECM, représenté par son fonctionnaire-dirigeant, est nécessairement la partie requérante ou la partie adverse dans le cadre des recours en cassation introduits contre une décision de la Chambre de recours. Il est seul habilité à déposer un mémoire en réponse dans une telle procédure.

Le mémoire en réponse introduit par l'INAMI et signé par son administrateur général doit dès lors être écarté des débats.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la requérante

La requérante soulève un premier moyen pris de la violation de l'article 142, § 1^{er}, de la loi coordonnée 14 juillet 1994.

Selon elle, la décision attaquée viole l'article 142, § 1^{er}, de la loi coordonnée le 14 juillet 1994 en ce que « la chambre de recours a condamné la partie requérante à rembourser l'intégralité des prestations attestées et a calculé le montant de l'amende sur base de la valeur des prestations attestées ; et ce malgré l'absence

ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.264.533

d'estimation par la partie adverse du dommage financier subi par l'INAMI » alors que « la loi du 14 juillet 1994 dispose que le SECM doit au préalable procéder à une estimation du dommage financier subi par l'INAMI pour que la chambre de recours soit compétente pour, ou au moins soit en mesure d'ordonner la mesure prévue à l'article 142, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o ».

Elle reproche dès lors à la décision attaquée de la condamner au remboursement de l'intégralité des prestations attestées, et d'avoir calculé le montant de l'amende sur la valeur de ces prestations, sans que la partie adverse ait, au préalable, estimé le montant du dommage financier subi par l'INAMI.

Elle souligne qu'il lui était reproché d'avoir agi en infraction à l'article 73bis, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 14 juillet 1994, et donc d'« 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 coordonnées le 14 juillet 1994, dans ses arrêtés et règlements d'exécution, dans les conventions et accords conclus en vertu de cette même loi ». Elle soutient que, dans le cadre des infractions à cet article et en application de la disposition visée au moyen, la mesure qui peut être prononcée consiste en le « remboursement [qui] correspond au dommage financier subi par l'assurance soins de santé, estimé par le Service d'évaluation et de contrôle médicaux ». La chambre de recours ne pouvait donc prononcer cette mesure qu'à la condition qu'une estimation du dommage financier subi par l'INAMI ait été réalisée par le Service d'évaluation et de contrôle médicaux, ce qui, selon elle, n'était pas le cas.

En considérant que le dommage subi par l'INAMI correspondait à l'intégralité des prestations attestées, la chambre de recours aurait dès lors réalisé une évaluation incorrecte du dommage et violé l'article 142, § 1^{er}, de la loi coordonnée 14 juillet 1994.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Les conclusions additionnelles et de synthèse déposées par le Service d'évaluation et de contrôle médicaux devant la Chambre de recours comportent les arguments suivants :

« 3.4. Quant au fait que la décision violerait l'article 142 de la loi [ASSI].

C'est en vain que la partie appelante invoque que la décision viole l'article 142 de la loi [ASSI] car elle décide que Mme [O.] a agi en contravention à l'article 73bis, alinéa 1^{er}, 2^o.

Elle allègue aussi, qu'à défaut d'estimation du dommage financier par le SECM, la Chambre de première instance ne pouvait pas condamner la partie appelante au remboursement de sommes en conséquence d'une violation de l'article 73bis, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 14 juillet 1994.

D'une part, la partie intimée relève que l'article 73bis énumère ce qu'un dispensateur ne peut pas faire et l'article 142 § 1^{er}, énumère les mesures en cas de non-respect de l'article 73bis. Ces mesures sont différentes en cas de prestations non effectuées et de prestations non conformes.

D'autre part, la tenue du dossier infirmier est une condition de remboursement. Donc, si celui-ci est absent ou non conforme, les prestations sont non remboursables et, par conséquent, l'indu total doit être réclamé. En effet, suivant la nomenclature des prestations de santé :

Art. 8 de la NPS

“ § 3. Aucuns honoraires ne sont dus :
5^o lorsque le dossier infirmier mentionné dans cet article n'existe pas ou si le contenu minimal décrit au § 4, 2^o, de cet article n'est pas mentionné dans ce dossier”.

[...]

3.7. Quant au montant de l'indu

La partie appelante signale que des prestations listées dans le procès-verbal de constat d'infraction sont antérieures de plus de 3 ans au 8 octobre 2019. Partant, les prestations antérieures de plus de trois ans au 8 octobre 2019 devraient être exclues des éventuels calculs réalisés.

À titre principal, la partie intimée relève que la Chambre de première instance a pris la date du 1^{er} octobre 2019 figurant sur [la] 1^{ère} page du procès-verbal de constat comme date de rédaction du procès-verbal de constat et non la date du 8 octobre 2019 correspondant à la date de signature se trouvant en dernière page du procès-verbal de constat.

À titre subsidiaire, le SECM a recalculé l'indu en prenant comme date faisant démarrer la prescription, la date de signature du procès-verbal de constat, à savoir le 8/10/2019.

L'indu recalculé serait de 245.965,07 EUR pour un total de 27.311 prestations (à la place de 250.559,19 EUR pour 28.188 prestations) [...] ».

La décision attaquée de la Chambre de recours repose quant à elle, notamment, sur les motifs suivants :

« Selon le SECM, pour les onze assurés sociaux, 28.188 prestations ont été facturées indûment (sur la période du 1^{er} septembre 2016 au 31 décembre 2018 et avec introduction auprès des organismes assureurs du 1^{er} octobre 2016 au 31 janvier 2019). L'indu s'élève à 250.559,19 €.

[...]

Par requête adressée le 27 juillet 2021 par le Fonctionnaire-dirigeant du SECM, en application des articles 142 § 1^{er} et 144 § 2 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après

dénommée “loi ASSI”), le SECM sollicitait de la Chambre de première instance que celle-ci déclare que le grief suivant est établi dans le chef de Madame [O.] :

Article 73*bis*, alinéa 1^{er}, 2^o :

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 (prestations non conformes).

Infraction aux dispositions de l’article 8 de la Nomenclature des prestations de santé, dans la mesure où les dossiers infirmiers n’existent pas ou ne répondent pas aux conditions prévues.

En conséquence, le SECM demandait de :

[...]

- Condamner Madame [O.] au remboursement de la valeur des prestations indûment attestées à charge de l’assurance soins de santé, soit la somme de 250.559,19 € ;

[...]

3) Grief unique : prestations non conformes - tenue incomplète du dossier infirmier :

3.1) Principes :

L’article 73*bis*, 2^o, de la loi ASSI énonce 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^{er} :
(...)

2^o 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”.

L’article 8 de la nomenclature concerne les soins infirmiers.

Les articles 8 § 2, 8 § 3, 8 § 4 et 8 § 9 de la nomenclature disposent ce qui suit :

[...]

- article 8 § 3

“ Aucuns honoraires ne sont dus : (...)
5^o lorsque le dossier infirmier mentionné dans cet article n’existe pas ou si le contenu minimal décrit au § 4, 2^o de cet article n’est pas mentionné dans ce dossier”.

- article 8 § 4 2^o

“ Le contenu minimal du dossier infirmier comporte au moins :
[...]

[...]

3.2) Application au cas d'espèce :

[...]

3.2.2) Validité du procès-verbal du 08.10.2019 - Application au cas d'espèce :
Madame [O.] estime que le procès-verbal du 1^{er} octobre 2019 serait dépourvu de force probante, car il ne précise pas le jour du constat de l'infraction, ce qui l'empêcherait de vérifier :

- le respect du délai de trois ans (prévu à peine de nullité) consacré par l'article 142 § 2 de la loi ASSI ;
- le respect du délai de quatorze jours prévu aux articles 66, alinéa 1^{er}, du Code pénal social et 142 § 2 de la loi ASSI.

La question qui se pose n'est pas de savoir si un procès-verbal non signé est ou non nul, dès lors qu'il comporte bien une signature, mais bien de savoir si le délai de 3 ans prévu à l'article 142 § 2 a bien été respecté.

En l'espèce il n'est pas contesté que le procès-verbal de constat daté du 1^{er} octobre 2019 ne fut importé sur le système E-Dos et signé électroniquement par l'infirmier contrôleur que le 8 octobre 2019.

Il convient de s'en tenir à cette date, seule date certaine.

Il est en effet impossible de vérifier si ledit procès-verbal fut ou non modifié entre la date à laquelle il aurait été établi, soit le 1^{er} octobre 2019 et le 8 octobre 2019.

Il s'ensuit que les éléments matériels de l'infraction antérieurs au 8 octobre 2016 doivent être écartés, seuls ceux intervenus à partir du 8 octobre 2016 pouvant être retenus à grief.

3.2.3) Matérialité de l'infraction :

Il ressort du procès-verbal de constat signé le 8 octobre 2019 faisant foi jusqu'à preuve du contraire que, sur onze dossiers demandés, cinq sont manquants et six incomplets.

[...]

3.2.3.2) Dossier [V.] :

Mme [O.] affirme avoir pu récupérer le dossier de Mme [V.], laquelle est décédée en 2018, auprès de la famille de cette dernière en 2021. Les circonstances au cours desquelles ce dossier aurait été récupéré apparaissent cependant suspectes.

Mme [O.] n'explique pas comment ce dossier se serait retrouvé en possession des parents de Mme [V.] alors qu'il aurait dû, conformément à la réglementation en vigueur, être conservé pendant 5 ans par l'infirmière prestataire de soins, soit en l'espèce jusqu'en 2023.

Ce dossier est par ailleurs incomplet dès lors qu'il ne comporte pas d'évaluation et de planification tous les 15 jours pour un forfait B. Ce dossier ne peut donc être retenu à titre de preuve.

3.2.3.3) Six dossiers incomplets :

Mme [O.] affirme que si les dossiers sont incomplets et ne débutent qu'au 1^{er} janvier [2019] c'est parce que les dossiers des années précédentes auraient été détruits suite au dégât des eaux déjà invoqué.

Néanmoins comme relevé ci-avant, cette cause de justification ne saurait être retenue.

Par ailleurs même en tenant compte des échelles de Katz et les prescriptions conservées par son secrétariat médical, manquent toujours l'identification des

prestations, les éléments relatifs à la planification et l'évaluation, ainsi que le contenu supplémentaire en fonction des prestations de type 2 et 3. En conclusion, les onze dossiers demandés sont incomplets ou manquants.

Le grief invoqué par le SECM est par conséquent établi.

3.3) Indu à rembourser :

Conformément à ce qui figure ci-dessus au point 3.2.2), il convient de procéder à un nouveau calcul en ne tenant pas compte des prestations introduites auprès des organismes assureurs en vue de remboursement avant le 8 octobre 2016.

Compte tenu de ce qui précède, il convient de constater que Madame [O.] a indûment bénéficié du remboursement de 27.311 prestations (au lieu de 28.188).

L'indu s'élève donc à la somme de 245.965,07 euros (au lieu de 250.559,19 euros) et correspond, conformément à l'article 142 § 1 de la loi ASSI, au dommage financier subi par l'assurance soins de santé, soit en l'espèce au remboursement de 27.311 prestations effectuées sans que la réglementation n'ait été respectée.

Ce montant correspond bien au dommage réellement subi par l'INAMI dès lors que la tenue à jour d'un dossier infirmier comportant les mentions prévues par la loi est une condition essentielle au remboursement des prestations portées en compte.

La situation aurait, par exemple, été différente dans l'hypothèse d'une erreur de code où le dommage aurait alors correspondu à la différence de remboursement entre le code utilisé et le code correct ».

Il ressort des conclusions de synthèse et des motifs précités, d'une part, que le Service d'évaluation et de contrôle médicaux a évalué le montant du dommage de l'INAMI, correspondant selon lui à la valeur totale des prestations portées en compte dans les dossiers concernés et, d'autre part, que la Chambre de recours a considéré que cette estimation correspondait bien au dommage réellement subi. Elle s'est, à cet égard, référée à l'article 8, § 3, de l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités (ci-après « la nomenclature »), énonçant qu'aucuns honoraires ne sont dus lorsque « le dossier infirmier [...] n'existe pas ou si le contenu minimal décrit au § 4, 2°, de cet article n'est pas mentionné dans ce dossier ».

De plus, il se déduit des constatations de l'arrêt que la Chambre de recours a concrètement examiné les pièces déposées par la requérante avant de statuer sur le montant du dommage subi par l'INAMI. La Chambre de recours relève notamment que cinq (lire : quatre) dossiers manquent complètement, que le dossier de Madame V. ne peut en l'occurrence être retenu à titre de preuve, et que les pièces déposées pour les six autres dossiers « ne débutent qu'au 1^{er} janvier [2019] » – soit postérieurement à la période infractionnelle – et que « même en tenant compte des échelles de Katz et les prescriptions conservées par [le] secrétariat médical de Madame [O.], manquent toujours l'identification des prestations, les éléments relatifs

à la planification et l'évaluation, ainsi que le contenu supplémentaire en fonction des prestations de type 2 et 3 ».

Le moyen, qui repose entièrement sur l'affirmation qu'une estimation du dommage financier subi par l'INAMI n'a pas été réalisée par le Service d'évaluation et de contrôle médicaux, manque en fait.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la requérante

La requérante soulève un deuxième moyen pris de la violation « de l'article 142, § 2, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, lu en combinaison avec l'article 149 de la Constitution ».

Dans ce qui constitue une première branche, la requérante reproche à la chambre de recours d'avoir violé l'article 142, § 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 en s'abstenant de prononcer la nullité du procès-verbal dont les constatations ont servi de fondement à sa condamnation. Elle soutient que le procès-verbal de constat d'infractions a été signé et est daté du 8 octobre 2019, mais que certaines des constatations qu'il contient ont été faites le 7 octobre 2016, c'est-à-dire plus de trois ans auparavant. Selon elle, en application de l'article 142, § 2, de la loi coordonnée le 14 juillet 1994, le non-respect du délai de trois ans prévu par cette disposition entraîne la nullité du procès-verbal lui-même, et non seulement celle des constatations concernées.

Dans son mémoire en réplique, la requérante réaffirme que la nullité devait « frapper l'entiereté du procès-verbal », car elle a « été prévue de manière à protéger les professionnels de soins de santé contre les abus du Service d'évaluation et de contrôle médicaux, qui pourrait être tenté d'obtenir la condamnation de professionnels de soins de santé pour des prestations qui ne peuvent plus être constatées ». Le législateur aurait donc décidé « que le procès-verbal n'était valide que s'il remplissait les conditions de l'article 64 du Code pénal social et celles de l'article 142, § 2, de la loi du 14 juillet 1994 ». Il est, selon elle, évident que « c'est le procès-verbal qui doit être frappé de nullité et non pas uniquement les constatations » car « si la nullité venait à ne frapper que les constatations datant de plus de trois années, on comprend mal pourquoi le législateur aurait pris la peine de préciser que le non-respect de la formalité est prescrite à peine de nullité ».

Dans ce qui s'identifie comme une seconde branche, la requérante reproche à la chambre de recours d'avoir violé l'article 149 de la Constitution en ne

répondant pas au moyen qu'elle consacrait à la nullité du procès-verbal de constat, se limitant à écarter « les prestations du 7 octobre 2016 ».

Dans son mémoire en réplique, elle répète que, si la chambre de recours a consacré une partie de sa décision à la validité du procès-verbal de constat, elle ne s'est néanmoins pas prononcée sur la question relative à la portée de la nullité prévue à l'article 142, § 2, de la loi du 14 juillet 1994 qui lui était spécifiquement soumise.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à la première branche

L'article 142, § 2, alinéas 1^{er} et 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après, loi « ASSI ») dispose comme il suit :

« § 2. Les éléments matériels de l'infraction visée à l'article 73*bis*, sont constatés par les inspecteurs sociaux visés à l'article 146 dans un procès-verbal établi conformément à l'article 64 du Code pénal social.

À peine de nullité, ces constatations doivent intervenir dans les trois ans :

- a) à compter du jour où les documents relatifs aux faits litigieux sont reçus par les organismes assureurs ;
- b) à compter du jour où les constatations communiquées par les commissions de profils ou par le Collège national des médecins-conseils sont reçues par le Service d'évaluation et de contrôle médicaux ».

Il résulte du texte clair de cette disposition que la sanction de nullité affecte les constatations des inspecteurs sociaux qui n'interviennent pas dans un délai de trois ans à compter soit du jour où les documents relatifs aux faits litigieux sont reçus par les organismes assureurs, soit du jour où les constatations communiquées par les commissions de profils ou par le Collège national des médecins-conseils sont reçues par le Service d'évaluation et de contrôle médicaux. Cette disposition ne prévoit en revanche pas la nullité du procès-verbal contenant de telles constatations.

Le moyen qui, sur le fondement de l'article 142, § 2, de la loi ASSI, reproche à la chambre de recours de ne pas avoir constaté la nullité du procès-verbal d'infraction signé le 8 octobre 2019, manque en droit.

B. Quant à la deuxième branche

L'obligation de motivation qui s'impose à la Chambre de recours, en vertu des articles 149 de la Constitution et 19, § 6, de 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 instituées auprès du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI, doit permettre aux justiciables et au Conseil d'État, saisi d'un recours en cassation, de vérifier que la juridiction a complètement examiné les éléments du dossier et a répondu aux arguments qui lui ont été présentés. Cette obligation de motiver implique que la juridiction administrative réponde explicitement ou implicitement à toute demande, exception, défense et à tout argument pertinent formulé par les parties.

La juridiction satisfait à l'obligation de motiver sa décision, et de répondre aux conclusions d'une partie, lorsque celle-ci comporte l'énonciation des éléments de fait ou de droit à l'appui desquels une demande, une défense ou une exception sont accueillies ou rejetées. Elle n'est pas tenue de suivre les parties dans le détail de leur argumentation.

Les « conclusions en réplique » de la requérante, déposées devant la Chambre de recours et rappelant l'argumentation contenue dans la requête d'appel, comportaient l'exposé suivant :

- « 25. La partie appelante souhaite tout d'abord indiquer que le procès-verbal sur lequel se fonde la chambre de première instance pour rendre sa décision (Pièce n° 12) est nul.

L'article 142, § 2 de la loi du 14 juillet 1994 dispose que les éléments matériels constatés dans le procès-verbal de constatation doivent, à peine de nullité, intervenir dans les trois ans :

[...]

26. Le procès-verbal est daté du 8 octobre 2019, date de la signature apposée sur celui-ci (Pièce n° 12 ; p. 463).

Force est pourtant de constater que de très nombreux éléments matériels repris dans ce procès-verbal sont des éléments datant de plus de trois années avant la date du procès-verbal.

Au moins 877 prestations listées dans le procès-verbal datent du 7 octobre 2016. Le procès-verbal constate donc de très nombreux éléments matériels qui sont intervenus plus de trois ans avant.

Le procès-verbal du 8 octobre 2019 étant entaché de cette irrégularité, celui-ci est par conséquent, frappé de nullité dans son ensemble conformément à l'article 142, § 2 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994.

27. Le procès-verbal étant manifestement nul, la chambre de première instance ne pouvait pas fonder sa décision sur celui-ci pour considérer que le grief invoqué par le SECM était fondé et décider de condamner la partie appelante aux sanctions évoquées ci-dessus.

[...]

30. La partie appelante souhaite répliquer à cette réponse en indiquant tout d'abord que la date mentionnée sur la première page du procès-verbal est sans importance.

En effet, seule la date de la signature du procès-verbal permet de déterminer avec certitude le moment de finalisation du procès-verbal. Il ne peut être exclu que le SECM a procédé à des modifications du procès-verbal entre le 1^{er} octobre 2019 et le 8 octobre 2019 ; si bien que la seule date qui peut être prise en compte est celle du 8 octobre 2019.

D. Renders indique que la signature d'un acte administratif constitue la manifestation de l'accord de son auteur sur le texte et permet à celui-ci d'acquérir une existence juridique : [...]

Un raisonnement similaire est tout à fait transposable pour un procès-verbal de constat d'infraction. L'apposition de la signature - en date du 8 octobre 2019 - a permis de faire passer le procès-verbal de l'état de projet à l'état de document définitif.

Pour le surplus, la partie appelante fera remarquer que la partie intimée se limite à indiquer dans son mémoire en réponse que la première page du procès-verbal mentionne le 1^{er} octobre 2019 pour solliciter la confirmation de la décision dont appel ; sans développer davantage les raisons qui justifieraient que la date à prendre en compte pour apprécier la validité du procès-verbal est celle du 1^{er} octobre 2019 au lieu de celle du 8 octobre 2019.

La seule date qui peut donc être prise en compte pour apprécier la validité du procès-verbal est celle du 8 octobre 2019.

31. Concernant la demande de confirmation de la décision dont appel formulée par la partie intimée, la partie appelante souhaite faire remarquer que la chambre de première instance n'a pas été amenée en première instance à se prononcer sur l'éventuelle nullité du procès-verbal de constat d'infraction.

[...]

32. Concernant ce procès-verbal, comme évoqué dans la requête d'appel, de nombreuses constatations reprises dans celui-ci sont intervenues plus de trois ans avant la finalisation du procès-verbal. Ce point ne semble pas contesté par la partie intimée, qui se limite à indiquer que le procès-verbal indique en première page qu'il est daté du 1^{er} octobre 2019.

La sanction prévue en cas de non-respect de cette formalité est explicitement prévue à l'article 142 de la loi du 14 juillet 1994 : à savoir la nullité du procès-verbal.

La loi ne prévoit pas la possibilité pour l'auteur du procès-verbal de purger *a posteriori* celui-ci des vices qui engendrent la nullité du procès-verbal. La partie intimée ne peut donc pas procéder à un nouveau calcul des prestations attestées en écartant les prestations qui ont été intégrées dans ce rapport de constat, comme suggéré par celle-ci dans les conclusions en réponse.

La partie intimée ne peut pas non plus être suivie lorsqu'elle soutient que la nullité ne frapperait que les constatations "prescrites". Suivre ce raisonnement reviendrait à laisser au SECM la possibilité d'intégrer des constatations prescrites dans tous les procès-verbaux rédigés ; les constatations prescrites étant au mieux pour le SECM retenues contre le justiciable si celui-ci ne soulève pas la nullité prévue, soit écartées dans l'éventualité où le justiciable attentif viendrait à soulever la nullité prévue. Une telle application de l'article 142 est contraire au principe de sécurité juridique.

Il est primordial de retenir que le SECM a des droits mais également et surtout des devoirs lorsqu'il s'agit de rédiger un procès-verbal. Le non-respect des devoirs qui

lui sont imposés ne peut pas être sans conséquence. Le législateur a établi des règles en matière de rédaction des procès-verbaux, règles destinées à protéger les justiciables des éventuelles dérives de l'administration. Dans le cas présent, il s'avère que le SECM a intégré des constatations pourtant prescrites dans le procès-verbal, et que celles-ci ont été retenues à charge de la partie appelante en première instance. Une telle dérive porte manifestement atteinte aux droits de la partie appelante.

Il incombe par conséquent de prononcer la nullité de l'intégralité du procès-verbal de constat d'infraction et non uniquement des constatations prescrites lorsque ce procès-verbal est rédigé en méconnaissance d'une règle prescrite à peine de nullité.

Le procès-verbal, si celui-ci est frappé de nullité, ne peut pas non plus être utilisé à titre de renseignement. L'article 142 de la loi du 14 juillet 1994 dispose que ce procès-verbal doit constater les "éléments matériels de l'infraction visée à l'article 73bis".

Si le procès-verbal est frappé de nullité, l'ensemble des constatations doivent être écartées et ne peuvent être utilisées pour fonder une décision. À défaut de constatations matérielles, l'infraction ne peut pas être établie.

33. Le moyen est fondé ».

La décision attaquée comprend les motifs suivants en réponse à cette argumentation :

« 3.2.2) Validité du procès-verbal du 08.10.2019 - Application au cas d'espèce :

Madame [...] estime que le procès-verbal du 1^{er} octobre 2019 serait dépourvu de force probante, car il ne précise pas le jour du constat de l'infraction, ce qui l'empêcherait de vérifier :

- le respect du délai de trois ans (prévu à peine de nullité) consacré par l'article 142 § 2 de la loi ASSI ;
- le respect du délai de quatorze jours prévu aux articles 66, alinéa 1^{er}, du Code pénal social et 142 § 2 de la loi ASSI.

La question qui se pose n'est pas de savoir si un procès-verbal non signé est ou non nul, dès lors qu'il comporte bien une signature, mais bien de savoir si le délai de 3 ans prévu à l'article 142§2 a bien été respecté.

En l'espèce il n'est pas contesté que le procès-verbal de constat daté du 1^{er} octobre 2019 ne [fut] importé sur le système E-Dos et signé électroniquement par l'infirmier contrôleur que le 8 octobre 2019.

Il convient de s'en tenir à cette date, seule date certaine.

Il est en effet impossible de vérifier si ledit procès-verbal fut ou non modifié entre la date à laquelle il aurait été établi, soit le 1^{er} octobre 2019 et le 8 octobre 2019.

Il s'ensuit que les éléments matériels de l'infraction antérieurs au 8 octobre 2016 doivent être écartés, seuls ceux intervenus à partir du 8 octobre 2016 pouvant être retenus à grief ».

Par ces considérations, la Chambre de recours juge qu'en application de l'article 142, § 2, de la loi ASSI, lorsque « les éléments matériels de l'infraction » sont antérieurs de plus de trois ans au procès-verbal de constatations, en l'occurrence signé

le 8 octobre 2019, ils doivent être « écartés », et ne peuvent dès lors donner lieu à sanction.

En se prononçant de la sorte, la Chambre de recours juge implicitement, mais certainement, que la sanction de nullité imposée par l'article 142, § 2, de la loi précitée n'affecte pas le procès-verbal de constat, mais uniquement les constatations qui ne respectent pas les conditions de cette disposition.

Ce faisant, elle rencontre l'argument de la requérante au sujet de la nullité du procès-verbal d'infraction, et respecte l'obligation de motiver sa décision.

Le moyen, en sa deuxième branche, ne peut être accueilli.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Le recours en cassation est rejeté.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 224 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 16 octobre 2025, par la VI^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

David De Roy,
Florence Piret,
Xavier Close,
Nathalie Roba,

président de chambre,
conseillère d'État,
conseiller d'État,
greffière.

La Greffière,

Le Président,

Nathalie Roba

David De Roy