

Rép. N° 06/1913

# COUR DU TRAVAIL DE BRUXELLES

## ARRET

AUDIENCE PUBLIQUE DU 1 JUIN 2006.

8<sup>ème</sup> Chambre

A.M.I.  
Contradictoire  
Réouverture des débats

En cause de :

L'INSTITUT NATIONAL D'ASSURANCE  
MALADIE-INVALIDITE dont le siège est établi à 1150  
BRUXELLES, avenue de Tervueren n° 211 ;

Appelant représenté par Maître Romainville, avocat à  
Liège ;

Contre :

Madame U ; domiciliée à

Intimée représentée par Maître Strongylos loco Maître  
Dembour, avocat à Liège ;

La Cour, après en avoir délibéré, prononce l'arrêt suivant :

Vu les pièces de la procédure légalement requise et notamment

- le jugement rendu le 4 novembre 1993 par le Tribunal du Travail de Liège  
(2<sup>ème</sup> chambre) ;

- la requête d'appel déposée le 8 décembre 1993 au greffe de la Cour du Travail  
de Liège ;

RG N° 35.370

- l'arrêt rendu le 23 avril 1996 par la Cour du Travail de Liège (2<sup>ème</sup> chambre) ;
- l'arrêt rendu le 17 mars 1997 par la Cour de cassation (R.G. n° S.96.0121.F) cassant l'arrêt de la Cour du Travail de Liège et renvoyant la cause devant la Cour du Travail de Bruxelles ;

Après cassation :

- la requête d'appel déposée le 25 juin 1997 au greffe de la Cour du travail de Bruxelles ;
- les conclusions déposées le 1<sup>er</sup> septembre 1998 par la partie appelante
- les conclusions déposées le 22 mai 2000 par la partie intimée ;
- les conclusions additionnelles et/ou de synthèse déposées le 5 septembre 2000 par la partie appelante ;
- les conclusions interprétatives déposées le 11 avril 2002 par la partie appelante ;
- les conclusions très subsidiaires additionnelles en réponse déposées le 11 juillet 2002 par la partie appelante ;
- les conclusions additionnelles déposées le 31 octobre 2005 par la partie intimée ;
- les conclusions en réponse déposées le 15 novembre 2005 par la partie appelante ;
- les conclusions de synthèse après cassation déposées le 29 décembre 2005 par la partie intimée ;

Entendu les parties en leurs dires et moyens à l'audience publique du 16 février 2006, ainsi que Madame M. BONHEURE, Premier Avocat Général, en son avis oral conforme, les parties renonçant à leur droit de réplique ;

Attendu que la recevabilité de l'appel a déjà été admise par l'arrêt rendu le 23 avril 1996 par la Cour du Travail de Liège et aucune contestation n'a été émise sur ce point ;

## **I. LE JUGEMENT A QUO ET L'OBJET DE L'APPEL**

---

Attendu que l'appel est dirigé contre un jugement contradictoirement rendu entre parties, le 4 novembre 1993, par le Tribunal du Travail de Liège (2<sup>ème</sup> chambre),

RG N° 35.370

en ce qu'il a déclaré fondé le recours exercé par Madame Françoise U. . . . ,  
demanderesse originaire et actuelle intimée, contre une décision notifiée le 15  
juillet 1992 par l'I.N.A.M.I., défendeur originaire et actuel appelant ;

Attendu que, par la décision précitée, l'I.N.A.M.I. avait prononcé une amende  
administrative de 1.243.912 FB ( soit actuellement 30.835,77 Euros) à charge de  
Madame Françoise U. . . . ;

Attendu que cette sanction était motivée par le fait que Madame Françoise  
U. . . . , infirmière, n'avait pas tenu de registre personnel de prestations de  
soins pour les années 1988 et 1989, aussi bien pour son activité au domicile  
privé des patients que pour l'activité en résidence communautaire ;

Attendu en outre, que certaines infractions avaient été constatées concernant  
l'activité en résidence communautaire relative à l'année 1990 :

- 1) Le registre était constitué de feuilles-ordinateur non reliées et n'était pas tenu  
par demi-journées ;
- 2) Les différentes feuilles-ordinateur n'étaient pas datées ;
- 3) Le registre n'était signé à aucune page ;
- 4) L'heure du début et de fin des prestations n'était indiquée sur aucune feuille ;

Attendu qu'en ce qui concerne l'activité au domicile privé des patients, les  
infractions suivantes avaient été constatées :

- 1) Le registre n'était pas tenu par demi-journées ;
- 2) L'heure du début et de fin des prestations n'était jamais indiquée ;
- 3) Le registre n'était signé à aucune page ;
- 4) La nature des prestations n'était jamais indiquée ;
- 5) Le prénom des bénéficiaires n'était jamais indiqué.

Attendu que l'I.N.A.M.I. avait fondé sa décision sur l'Arrêté royal du 4 juin  
1987 fixant les modalités de tenue d'un registre de prestations ;

Attendu que le premier juge mit la décision de l'I.N.A.M.I. à néant au motif que  
les sanctions prévues dans l'Arrêté royal du 4 juin 1987 auraient dû être prévues  
par une loi en raison du caractère pénal de ces sanctions ;

Attendu que le premier juge considéra que si les articles 37 ter et 101 de la loi du  
9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la  
maladie et l'invalidité (ci-après : la loi du 9 août 1963) permettaient au Roi de

RG N° 35.370

prendre des sanctions administratives, il n'en découlait cependant pas que le Roi fût habilité à créer de nouvelles infractions ni à prévoir de nouvelles amendes équivalentes à des amendes pénales ;

Attendu que le Tribunal du Travail de Liège considéra donc que l'Arrêté royal du 4 juin 1987 était illégal en sorte que la sanction appliquée à Madame Françoise U devait être déclarée nulle ;

Attendu que le Tribunal du Travail de Liège déclara, en conséquence, que la demande reconventionnelle de l'I.N.A.M.I. était non fondée ;

Attendu que, par cette demande, l'I.N.A.M.I. avait demandé que Madame Françoise U soit condamnée au paiement de l'amende de 1.243.912 FB (soit 30.835,77 €) ;

## **II. L'ARRÊT RENDU LE 23 AVRIL 1996 PAR LA COUR DU TRAVAIL DE LIEGE**

Attendu que la Cour du Travail de Liège, après une analyse très détaillée des différences existant entre les sanctions pénales et les sanctions administratives, confirma le jugement déféré dans toutes ses dispositions, estimant que l'amende administrative déterminée par l'Arrêté royal du 4 juin 1987 en ses articles 6 et 7 excédait les pouvoirs donnés au Roi par l'Arrêté royal n° 408 du 18 avril 1986 (insérant un article 37 ter dans la loi du 9 août 1963 relatif à la tenue d'un registre de prestations par les kinésithérapeutes et praticiens de l'art infirmier et modifiant l'article 101 de la même loi) ;

Attendu que, dans son avis écrit du 28 novembre 1995, Monsieur l'Avocat Général DELOGE avait, par contre, estimé que l'appel de l'I.N.A.M.I. était entièrement fondé ;

## **III. L'ARRÊT RENDU LE 17 MARS 1997 PAR LA COUR DE CASSATION**

Attendu que, par son arrêt du 17 mars 1997, la Cour de cassation cassa l'arrêt rendu le 23 avril 1996 par la Cour du Travail de Liège, en décidant ce qui suit :

« *Quant à la première branche :*

(...)

*Attendu que la Cour du travail a relevé les caractéristiques suivantes de ces amendes : 1) elles n'entraînent pas une perte d'avantages sociaux ; 2) elles ne peuvent s'apparenter à une condition d'intervention de l'assurance dans les soins donnés par les kinésithérapeutes et les praticiens de l'art infirmier ; 3) elles constituent des sanctions pécuniaires ; 4) elles sont particulièrement lourdes ; 5) le juge saisi d'un recours n'a qu'un pouvoir limité d'appréciation*

RG N° 35.370

*de la sanction, compte tenu des minimums fixés par l'Arrêté royal du 4 juin 1987 ; 6) ces amendes ne constituent pas la réparation d'un dommage causé à l'administration ;*

*Attendu que les éléments ainsi relevés par la Cour du travail ne justifient pas la conséquence qu'elle en tire, suivant laquelle ces amendes ne constitueraient pas des sanctions administratives visées à l'article 101 de la loi du 9 août 1963 et que le Roi aurait excédé ses pouvoirs en les instituant ;*

*Qu'en cette branche le moyen est fondé ;*

*Quant à la deuxième branche :*

*Attendu que le fait, relevé par la Cour du travail, que le non-respect de l'obligation administrative imposée aux kinésithérapeutes et aux praticiens de l'art infirmier par l'article 37 ter de la loi du 9 août 1963 n'est pas constitutif d'un délit, n'a pas pour conséquence que l'amende administrative qui sanctionne le non-respect de cette obligation ne pourrait être considérée comme une sanction administrative que le Roi a le pouvoir d'établir en vertu de l'article 101 de la loi du 9 août 1963 ;*

*Que la Cour du travail, qui en décide autrement, a violé l'article 101 précité et les articles 6 et 7 de l'Arrêté royal du 4 juin 1987 ;*

*Qu'en cette branche, le moyen est fondé » ;*

#### IV. DISCUSSION

1) Thèse de Madame Françoise U. , partie intimée

Attendu que Madame Françoise U. fait principalement valoir ce qui suit :

A. A titre principal.

##### A.1. Nullité de la sanction administrative et absence de motivation.

- Madame Françoise U rappelle tout d'abord que les arrêtés royaux doivent être soumis à la section de législation du Conseil d'Etat, sauf en cas d'urgence spécialement motivée.

- En l'espèce, Madame Françoise U admet que le Conseil d'Etat a été consulté, mais elle soutient que les articles 6 et 7 de l'Arrêté royal du 4 juin 1987 n'ont pas été soumis au Conseil d'Etat (conclusions de synthèse, p. 5).

- L'urgence, également alléguée dans le préambule de l'Arrêté royal du 4 juin 1987, n'est nullement motivée.

RG N° 35.370

- Cet arrêté royal est donc illégal. Il s'ensuit que la Cour du Travail doit refuser de l'appliquer en application de l'article 159 de la Constitution.
- Par ailleurs, la décision du 15 juillet 1992 n'est pas régulièrement motivée au regard de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.
- Cette omission de motivation rend dès lors la décision illégale. Il en est de même du quantum de la sanction. L'importance de celle-ci doit également être motivée.
- En l'espèce, l'I.N.A.M.I. a fixé la sanction à 1.243.912 FB sans autre explication (pas d'indication du taux de l'amende).
- A défaut de motivation correcte et adéquate, la décision de l'I.N.A.M.I. doit être annulée.
- Comme il s'agit d'une sanction administrative, le juge ne peut substituer sa décision à la décision de l'administration qu'il annule (conclusions de synthèse de Madame Françoise U... , p.9).
- Par ailleurs, l'I.N.A.M.I. ne pourrait plus reprendre une autre décision puisque celle-ci serait par hypothèse hors délai.

#### A.2. Violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

- Selon Madame Françoise U... l'Arrêté royal du 4 juin 1987 pose un problème au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce sens que la personne à laquelle l'I.N.A.M.I. a infligé une sanction se trouve privée d'une juridiction belge disposant d'une saisine suffisante pour un contrôle effectif de la cause et de la décision, et est ainsi privée du respect des principes d'égalité et de non discrimination.
- Madame Françoise U... construit son argumentation par analogie avec les sanctions appliquées sur base de l'article 30 ter de la loi du 27 juin 1969 (sécurité sociale des travailleurs salariés) qui fixe une sanction à l'égard de l'entrepreneur qui n'a pas respecté l'obligation de tenir une liste journalière des travailleurs occupés sur le chantier (conclusions de synthèse de Madame Françoise U... , pp. 10 à 13).
- La Cour d'Arbitrage a considéré, dans son arrêt du 7 décembre 1999 que :
 

*« L'article 30 ter, § 6, A et B de la loi du 27 juin 1969 (...) viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que celui qui comparait devant le tribunal du travail, pour violation de l'article 30 ter, §§ 4 ou 5, de la même loi, ne peut se voir infliger une amende inférieure au minimum légal prévu par l'article 30 ter, § 6, A ou B, alors que celui qui comparait devant le tribunal correctionnel pour*

RG N° 35.370

*une infraction à la même disposition peut bénéficier de l'application de l'article 85 du Code pénal » (N.B. circonstances atténuantes) (C.A. 7 décembre 1999, arrêt n° 128/99).*

- En l'espèce, le juge saisi d'une requête en contestation des sanctions visées à l'article 6 de l'Arrêté royal du 4 juin 1987 ne pourrait prononcer une sanction inférieure au minimum prévu par l'Arrêté royal, en opérant notamment une distinction parmi les prestataires de soins, selon qu'ils sont de bonne foi ou non (conclusions de synthèse de Madame Françoise U..., p. 12).

- En conséquence, la personne sanctionnée se trouve bien privée d'une juridiction disposant d'une saisine suffisante pour un contrôle effectif de la cause. Elle se trouve par ailleurs privée du respect de certains principes généraux tels que le principe du raisonnable, le principe de proportionnalité et corrélativement le principe de la personnalisation des sanctions de droit non privé.

- L'article 6 de l'Arrêté royal du 4 juin 1987 est donc contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution en sorte que la Cour du travail doit l'écarter.

#### B. A titre subsidiaire

-----

- L'arrêté royal du 4 juin 1987 a été abrogé par un arrêté royal du 25 novembre 1996.

- Celui-ci a allégué les sanctions applicables en cas d'infraction à la tenue du registre et prévoit, en outre, des sanctions nouvelles non pécuniaires (avertissement) ou une possibilité de sursis à l'exécution de la sanction pécuniaire, pendant un délai de deux ans.

- Par ailleurs, l'article 11 du nouvel arrêté royal dispose que :

*« L'article 6 du présent arrêté royal (soit les sanctions) s'applique toutefois aux amendes administratives prononcées sur base de l'arrêté royal du 4 juin 1987 fixant les modalités de tenue d'un registre de prestations par les kinésithérapeutes et les praticiens de l'art infirmier et déterminant les sanctions administratives applicables en cas d'infraction à ces dispositions, qui ne sont pas encore devenues définitives à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté ».*

- En l'espèce, l'amende administrative prononcée à charge de Madame Françoise U... n'est pas encore devenue définitive.

- Elle peut dès lors bénéficier d'un sursis conformément aux articles 6 et 11 de l'Arrêté royal du 25 novembre 1996.

RG N° 35.370

- En effet, le pouvoir judiciaire exerce une compétence de pleine juridiction sur les décisions prises par une administration, sauf lorsqu'une disposition particulière confère explicitement à l'administration un pouvoir discrétionnaire relativement à une décision qui doit être prise, auquel cas le juge ne peut priver le directeur de son pouvoir d'administration, ni se substituer à lui (Cass. 2 février 1998, Bull. 1999, p.152).

C. En toute hypothèse, quant au montant de la sanction.

-----

- Si, par impossible, la Cour ne devait pas accorder à Madame Françoise U. un sursis total, il y aurait lieu de réduire l'amende administrative en application des articles 6 et 11 de l'Arrêté royal du 4 juin 1987, tel que modifié par l'Arrêté royal du 25 novembre 1996.

- Cette réduction s'impose de plein droit au juge (Cour Trav. Mons, 14 janvier 2001, JTT, 2003, p. 230).

D. Quant à la prescription

-----

- Le délai de prescription a été interrompu à la date de notification du procès-verbal de constat, soit le 26 juillet 1990.

- Il s'ensuit que les éventuels manquements commis avant le 26 juillet 1988 sont prescrits.

2. Thèse de l'I.N.A.M.I., partie appelante

=====

Attendu que l'I.N.A.M.I. fonde principalement son appel sur les moyens suivants :

A. A titre principal.

-----

A.1. La régularité de l'Arrêté royal du 4 juin 1987.

- La Cour de cassation a donné entièrement raison à l'I.N.A.M.I., en sorte qu'il ne peut plus être contesté que l'Arrêté royal du 4 juin 1987 a été régulièrement pris en exécution des articles 37 ter (inséré par l'Arrêté royal n° 408 du 18 avril 1986) et 101 de la loi du 9 août 1963.

- C'est à tort que Madame Françoise U. soutient que l'arrêté royal du 4 juin 1987 serait illégal pour n'avoir pas été soumis au Conseil d'Etat (section de

RG N° 35.370

législation), alors qu'elle reconnaît en même temps que cet avis a été sollicité. Le Conseil d'Etat a, en effet, donné son avis, le 4 février 1987.

- L'avis du Conseil d'Etat fait explicitement référence à l'article 6 relatif aux amendes administratives. Il n'a rien trouvé à redire quant à l'amende pouvant aller de 33% à 50% du montant mis à charge de l'assurance maladie-invalidité pour ce qui est des prestations qui n'ont pas été correctement consignées dans un registre de prestations.

- Le Conseil d'Etat fait, en outre, un commentaire sur le fait que les articles 1, 2, 3 et 4 peuvent être violés d'une autre manière et, dans un souci d'efficacité, il préconise que la disposition soit remaniée en fonction de la nature de chacune des obligations prévues par ces articles.

- Les différentes hypothèses visées à l'article 6 ont donc bien été envisagées par le Conseil d'Etat (voir les conclusions en réponse de l'I.N.A.M.I. du 15 nov. 2005, pp. 1 et 2).

- Les autres arrêtés royaux (3 août 1987 notamment) qui ont modifié l'Arrêté royal du 4 juin 1987 n'ont apporté que des modifications techniques à cet arrêté, en sorte que l'urgence pouvait valablement être invoquée pour ne plus avoir recours à l'avis du Conseil d'Etat (conclusions de l'I.N.A.M.I. du 5 septembre 2000, p. 3).

- C'est donc à tort que Madame Françoise U. invoque l'irrégularité de l'Arrêté royal du 4 juin 1987.

#### A.2. La motivation de la décision litigieuse.

- En ce qui concerne la motivation de la décision querellée, il y a lieu d'observer que les faits et les dispositions légales y sont clairement visés.

- L'I.N.A.M.I. ayant retenu l'amende minimale, la motivation reprenant les faits et la réglementation applicable justifie celle-ci.

- Il en est d'autant plus ainsi que l'Arrêté royal du 25 novembre 1996 (introduisant l'avertissement et le sursis) n'était pas encore en vigueur (conclusions de l'I.N.A.M.I. du 15 novembre 2005, p 2).

#### A.3. Quant à la prescription

- La décision de l'I.N.A.M.I. a été prise en temps utile le 15 juillet 1992 puisque le délai de prescription n'expirait que le 26 juillet 1992.

RG N° 35.370

- En ce qui concerne la prescription pour des faits antérieurs au 26 juillet 1988, Madame Françoise U \_\_\_\_\_ confond les faits pouvant être constatés et le calcul de l'amende.

- Or, il est incontestable que la réglementation a été violée en 1988 et que ces faits ont été constatés en temps utile. La prescription ne peut donc être invoquée.

#### A.4. La violation des articles 10 et 11 de la Constitution

- Contrairement à ce qu'affirme Madame Françoise U \_\_\_\_\_, les articles 10 et 11 de la Constitution n'ont nullement été violés.

- Tous les kinésithérapeutes ou infirmiers sont jugés par les mêmes juridictions et aucun d'eux ne pourrait bénéficier d'un statut plus favorable (par exemple une suspension du prononcé au pénal).

- Cet argument est d'ailleurs devenu obsolète puisque l'avertissement et le sursis ont été introduits par l'Arrêté royal du 25 novembre 1996.

- Au surplus, la Cour d'Arbitrage a clairement décidé que les articles 37 ter et 101 de la loi du 9 août 1963 ne violaient pas la Constitution (C.A. 17 octobre 1995, arrêt n° 70/95). Il en est donc de même de l'Arrêté royal du 4 juin 1987 qui a été pris en exécution de ces dispositions.

- Le principe de proportionnalité n'a pas été violé non plus et ce, même sous l'empire de l'Arrêté royal du 4 juin 1987, puisque les peines étaient comprises entre un minimum et un maximum. Si la Cour du travail devait appliquer un sursis, comme le demande Madame Françoise U \_\_\_\_\_, alors le grief tiré de l'absence de proportionnalité tombe tout à fait.

#### B. A titre subsidiaire.

-----

- A titre subsidiaire, Madame Françoise U \_\_\_\_\_ sollicite le sursis complet de l'amende qui lui a été infligée.

- La Cour du Travail de Bruxelles a considéré que le droit d'accorder le sursis est un pouvoir discrétionnaire de l'administration (Cour Trav. Bruxelles, 8<sup>ème</sup> ch. (autrement composée) 15 mars 2000, R.G. n° 36.685).

- En effet, l'article 6, avant-dernier alinéa de l'Arrêté royal du 25 novembre 1996 est libellé comme suit :

*« Si lors du prononcé de l'amende... il est constaté..., il peut être décidé qu'il sera sursis à l'exécution de la décision ».*

RG N° 35.370

- Dans l'arrêt précité, la Cour du Travail en déduit qu'il y a manifestement là un pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative, qui se rapporte à la décision administrative elle-même, et non une faculté accordée aux tribunaux devant lesquels le bien-fondé de la décision est contesté.

- L'I.N.A.M.I. est, par contre, d'accord pour revoir le montant de l'amende puisque, à ce jour celle-ci n'a pas encore un caractère définitif. Les dispositions transitoires de l'article 11 de l'Arrêté royal du 25 novembre 1996 peuvent donc s'appliquer.

- En tenant compte des dispositions nouvelles, le montant de l'amende pourrait être réduit à 479.040 FB ou 11.875,09 € (soit 25 % du montant de l'intervention pour les infractions à l'article 1<sup>er</sup> qui s'élevaient à 2.275.781 FB + 5 % du montant de l'intervention pour les infractions aux articles 2 et 3 qui s'élevaient à 1.297 115 FB = 568.945 FB + 389.135 FB = 958.000 FB divisé par deux) (conclusions de l'I.N.A.M.I. du 5 sept. 2000, p. 6).

- Il est à noter que si Madame Françoise U. demande le bénéfice du sursis, elle ne conteste pas le montant ainsi réduit de l'amende administrative.

- Si la Cour devait néanmoins considérer que le sursis pouvait être octroyé à Madame Françoise U., celui-ci ne pourrait cependant être accordé que pour le montant de l'amende qui dépasse 50.000 FB (soit 1239,47 €).

. L'I.N.A.M.I. se fonde sur deux jugements rendus par le Tribunal du Travail de Charleroi, respectivement les 24 décembre 2001 et 14 janvier 2002 (R.G. n° 46.905/ R et 53.690/R, ces jugements sont annexés aux conclusions de l'I.N.A.M.I. du 11 juillet 2002).

- Au vu de tous les éléments qui précèdent, l'I.N.A.M.I. demande à la Cour de déclarer son appel entièrement fondé (sous réserve de la diminution du montant de l'amende).

## V. POSITION DE LA COUR.

Attendu que la Cour considère ce qui suit :

### 1. A titre principal.

#### A. La régularité de l'Arrêté royal du 4 juin 1987

- Il résulte clairement de l'arrêt rendu le 17 mars 1997 par la Cour de cassation que l'Arrêté royal du 4 juin 1987 a été pris en parfaite conformité avec les articles 37 ter et 101 de la loi du 9 août 1963 instituant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité (devenus les articles 76 et 168 de la loi du 9 août 1963 relative à l'assurance soins de santé et indemnités,

RG N° 35.370

coordonnée par l'Arrêté royal du 14 juillet 1994) et que le Roi n'avait pas excédé ses pouvoirs en prenant les sanctions pécuniaires visées à l'article 6 de l'Arrêté royal du 4 juin 1987.

- La Cour suprême a d'ailleurs confirmé cette jurisprudence dans un arrêt plus récent du 6 mai 2002 (Pas.2002, I, p. 1090) en décidant que :

*« Attendu que les amendes administratives, prévues par les articles 6 et 7 des arrêtés royaux du 4 juin 1987 et du 25 novembre 1996 fixant les modalités de la tenue d'un registre de prestations par les dispensateurs de soins visés à l'article 37 ter de la loi du 9 août 1963 et à l'article 76 de la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 et déterminant les amendes administratives applicables en cas d'infractions à ces dispositions au sens respectivement des articles 101 de la loi du 9 août 1963 et 168 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 précitée » .*

- Madame Françoise UI soutient cependant que l'Arrêté royal du 4 juin 1987 serait illégal pour n'avoir pas été soumis à la section de législation du Conseil d'Etat, alors que l'urgence n'était pas spécialement motivée. En réalité, Madame Françoise UI admet que cet arrêté a été soumis au Conseil d'Etat, mais pas les articles 6 et 7 de l'arrêté royal en question (conclusions de Madame Françoise U du 31 octobre 2005, p. 3).

- Lorsque la section de législation du Conseil d'Etat est saisie d'une demande d'avis, elle est amenée à se prononcer sur l'ensemble d'un texte et non sur des articles pris isolément. Du reste, à plusieurs reprises le Conseil d'Etat mentionne « le projet d'arrêté royal » qui lui a été soumis.

- L'on ne peut dès lors comprendre l'argument de Madame Françoise U lorsque celle-ci affirme que : « il est donc démontré que les articles 6 et 7 de l'Arrêté royal du 4 juin 1987 n'ont nullement été soumis à l'avis du Conseil d'Etat » (conclusions de Madame Françoise U du 31 octobre 2005, p. 3).

- Au surplus, la lecture de l'avis du Conseil d'Etat (avis donné le 4 février 1987) révèle que cette haute juridiction administrative a parfaitement examiné l'article 6 de l'Arrêté royal du 4 juin 1987 puisqu'il est dit dans l'avis que :

*« L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 6 dispose que l'infraction aux articles 1<sup>er</sup>, 2, 4 et 5 est sanctionnée par une amende administrative pouvant aller de 33% à 50% du montant mis à charge de l'assurance maladie-invalidité, de la prestation qui n'a pas été consignée dans le registre.*

*Les articles énumérés peuvent toutefois être enfreints par d'autres manières encore que par l'omission de consigner la prestation dans le registre. Ainsi, le fait de ne pas conserver ou de ne pas conserver pendant cinq ans le registre des prestations constitue une infraction à l'article 5. Dans ce cas toutefois, l'amende ne peut être calculée à raison d'un pourcentage du montant de la prestation non consignée. Pour être efficace, la disposition devra être remaniée en fonction de*

RG N° 35.370

la nature de chacune des obligations prévues par les articles 1<sup>er</sup>, 2, 4 et 5 » (N.B. souligné par la Cour).

#### B. La motivation de la sanction

-----

- Madame Françoise U soutient que la décision du 15 juillet 1992 ne satisferait pas aux conditions de motivation prévues par la loi du 29 juin 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

- Il convient de préciser à cet égard que motiver une décision de façon adéquate, ce n'est pas reprendre tout l'historique d'un dossier, mais c'est rendre la décision compréhensible pour son destinataire afin qu'il puisse décider, le cas échéant, s'il y a lieu de la contester devant les juridictions compétentes (voir sur ce point : D. LAGASSE, « la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Incidence en droit social », Orientations, mars 1993, pp. 68 et suiv.).

- Selon le Conseil d'Etat, « La principale raison d'être de l'obligation de motiver réside dans la considération que l'administré concerné doit pouvoir trouver dans la décision même qui l'intéresse les motifs sur base desquels elle a été prise, afin notamment qu'il puisse déterminer en connaissance de cause s'il s'indique d'attaquer la décision par un recours en annulation » (C.E. arrêts 21.635 du 3 décembre 1981 et 25.252 du 19 avril 1985 ; voir en ce sens C. Trav. 12 mai 2005, R.G. n° 45.113).

- En l'espèce, la décision du 15 juillet 1992 contient les références au texte réglementaire sur lequel elle se fonde. Elle se réfère également au procès-verbal dressé le 25 juillet 1990 par le Dr HURLAY, médecin-inspecteur principal auprès de l'I.N.A.M.I., procès-verbal qui fut notifié à l'intéressée le 26 juillet 1990.

- Aussi bien la décision querellée que le procès-verbal de constat indiquent en détail les manquements constatés. Ils font au surplus suite à l'audition de Madame Françoise U qui a eu lieu le 23 juillet 1990 et au cours de laquelle les différents manquements à l'obligation de tenue d'un registre lui ont été expliqués (dossier de l'I.N.A.M.I., annexe 4).

- L'on relèvera enfin qu'il résulte de la requête introductive d'instance déposée le 24 juillet 1992 au greffe du Tribunal du travail de Liège, que Madame Françoise U ne s'est absolument pas méprise sur le sens de la décision du 15 juillet 1992 dont elle reprend le contenu tout en exposant déjà ses principaux moyens de défense (absence de fraude ou de manœuvre frauduleuse ; irrégularité de l'Arrêté royal du 4 juin 1987 pour n'avoir pas été soumis à la section de législation du Conseil d'Etat ; prescription ; violation des articles 10 et 11 de la Constitution...).

RG N° 35.370

- Dans ces conditions, il est difficile de prétendre que le prétendu manque de motivation de la décision querellée aurait empêché Madame Françoise U. de comprendre le sens et la portée de la décision de l'I.N.A.M.I..

- En ce qui concerne le quantum de la sanction, il convient de se référer à l'article 7 de l'Arrêté royal du 4 juin 1987 qui prescrit la motivation du prononcé de la décision, non celle de l'importance de la sanction. Au surplus, dès lors que la sanction correspond à un pourcentage de l'intervention de l'assurance, dont le montant était indiqué dans la décision litigieuse, il n'était pas malaisé de constater que la sanction correspondait au minimum prévu par la réglementation (soit 33% + 5% ; voir, en ce sens, Cour Travail Bruxelles, 21 juin 2000, R.G. n° 33.926).

- Il n'y a donc pas lieu d'annuler la décision du 15 juillet 1992 pour manque de motivation.

#### C. Violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

-----

- Pour étayer son argumentation, basée sur le non-respect du principe de proportionnalité, Madame Françoise U. invoque un arrêt rendu le 7 décembre 1999 par la Cour d'Arbitrage, à propos de la violation de l'article 30 ter (§§ 4 à 6) de la loi du 27 juin 1969, révisant l'Arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

- Or, dans cette arrêt, la Cour d'Arbitrage considère que l'article 30 ter, §§ A et B, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que l'entrepreneur qui comparaît devant le Tribunal du Travail, pour violation de l'article 30, ter §§ 4 ou 5 de la même loi, ne peut se voir infliger une amende inférieure au minimum légal, alors que celui qui comparaît devant le tribunal correctionnel pour une infraction à la même disposition (sur poursuites de l'Auditeur du travail) peut bénéficier de l'application de l'article 85 du Code pénal (circonstances atténuantes).

- En d'autres termes, la violation des obligations prescrites aux entrepreneurs peut donner lieu tantôt à des sanctions civiles tantôt à des sanctions pénales. La Cour d'Arbitrage a estimé que les circonstances atténuantes ne devaient pas seulement pouvoir être reconnues si des poursuites correctionnelles avaient été engagées alors qu'en cas de sanctions administratives, elles n'eussent pu être reconnues alors que les faits incriminés étaient identiques.

- La situation des infirmiers et kinésithérapeutes est tout autre. En effet, l'Arrêté royal du 4 juin 1987 prévoit des sanctions administratives identiques pour toutes les personnes ayant contrevenu aux obligations de tenue d'un registre de prestations. Les sanctions qu'il prévoit ne sont pas tantôt pénales, tantôt civiles pour des mêmes faits et tous les prestataires de soins ayant manqué à l'obligation

RG N° 35.370

de tenue d'un registre sont jugés par les mêmes juridictions (conclusions de l'I.N.A.M.I. du 15 novembre 2005, p. 3).

- La jurisprudence citée par Madame Françoise U. ne peut donc être transposée au cas d'espèce.

- Au surplus, depuis l'entrée en vigueur de l'Arrêté royal du 25 novembre 1996, l'instauration de l'avertissement ou du sursis a remédié à l'absence de respect du principe de proportionnalité invoquée par Madame Françoise U.

- Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu de refuser d'appliquer l'Arrêté royal du 4 juin 1987 en application de l'article 159 de la Constitution.

## 2. A titre subsidiaire.

-----

- La question qui est ici posée est celle relative à l'octroi éventuel du sursis à l'exécution de l'amende administrative, dont le montant a déjà été réduit par l'I.N.A.M.I., conformément aux dispositions transitoires contenues à l'article 11 de l'Arrêté royal du 25 novembre 1996.

- Le texte de l'article 6 de l'Arrêté royal du 25 novembre 1996 dispose, en son alinéa 4, que :

*« Si, lors du prononcé de l'amende administrative prévue par le présent arrêté, il est constaté qu'aucune amende n'a été infligée au dispensateur de soins au cours des trois années précédentes pour des faits de même nature, il peut être décidé qu'il sera sursis à l'exécution de la décision pendant un délai de deux ans à compter de la date du prononcé ».*

- Selon l'I.N.A.M.I., le sursis pouvant être octroyé en application de l'Arrêté royal du 25 novembre 1996 relève de la compétence discrétionnaire de l'administration, en telle manière que le juge du judiciaire n'est pas compétent pour statuer à ce sujet.

- La jurisprudence est divisée sur ce point et comporte trois courants principaux :

1) le sursis relève de la compétence discrétionnaire de l'administration (cf. les termes « peut ») et le sursis ne peut être octroyé par le juge (voir en ce sens : Cour Trav. Bruxelles, 15 mars 2000, R.G. n° 36/685, Bull. I.N.A.M.I. 2000, p.177 ; ).

2) le sursis relève de la compétence discrétionnaire de l'administration, et le juge doit dès lors inviter le fonctionnaire compétent de l'I.N.A.M.I. à prendre une nouvelle décision relative au sursis, décision qui sera à son tour, susceptible d'être contestée, en cas de refus, devant le tribunal du travail d'abord et devant la Cour du Travail ensuite (voir en ce sens : Cour Trav. Liège, 7 juin 2000, Chr.

RG N° 35.370

Drt. Soc. p.151 ; Cour Trav. Liège, 11 septembre 2001, R.G. n° 27.873/99 ; Cour Trav. Liège, section de Liège, 13 octobre 2003, R.G. n° 27.237/98 (N.B. : dans cette cause, la Cour de Liège statuait après qu'une décision de refus de sursis ait été prise par l'administration à l'invitation qui lui en avait été faite dans l'arrêt du 7 juin 2000 ci-avant) ; Cour Trav. Liège 18 mai 2004, R.G. n° 28.592/99 (arrêt faisant suite à celui du 15 décembre 2000 invitant l'administration à statuer quant au sursis).

3) le juge du judiciaire dispose d'un pouvoir de pleine juridiction et il peut dès lors statuer au sujet du sursis. La Cour du travail de Liège a ainsi décidé que le terme « peut » contenu dans l'article 6, alinéa 4 de l'Arrêté royal du 25 novembre 1996 n'implique nullement qu'un tel pouvoir discrétionnaire ait été nécessairement reconnu au fonctionnaire habilité pour prendre une décision. La Cour a dès lors reconnu le droit au sursis à l'appelante, puisqu'il ne s'agissait pas d'une récidive (Cour Trav. Liège, 16 février 2001, JTT, 2002, p. 100). Le Tribunal du Travail de Charleroi a ajouté une variante à ce pouvoir du juge en ne reconnaissant qu'un sursis partiel, pour ce qui dépasse la somme de 50.000 FB (ou 1239,47 Euros ; voir les jugements du Trib. du Trav. de Charleroi des 24 décembre 2001 (R.G. n° 46.905/ R) et 14 janvier 2002, R.G. n° 53.690/ R)). Dans ces jugements, le Tribunal ne s'explique toutefois pas sur les motifs pour lesquels il refuse le sursis pour cette somme de 1239,47 Euros.

-La Cour de céans se range à la première des jurisprudences mentionnées ci-avant et considère que l'octroi du sursis relève de la compétence discrétionnaire du fonctionnaire compétent. La seconde jurisprudence présente, en effet, l'inconvénient de spéculer sur l'appel qui serait interjeté à l'encontre d'un jugement qui serait rendu sur un recours qui serait exercé au sujet d'une décision non encore prise. Au surplus, chaque fois que la cause est revenue devant la Cour du travail (de Liège), cette juridiction a reconnu qu'elle n'avait d'autre compétence que d'exercer un contrôle marginal à propos de la décision du fonctionnaire ayant refusé le sursis.

- Ainsi, dans son arrêt du 13 octobre 2003 (R.G. n° 27.237/98, la Cour de Liège a décidé que :

*« Dans l'exercice de son contrôle marginal de légalité, la Cour constate que la décision notifiée à Monsieur R... le 13 juillet 2000 est, dans son contenu, conforme aux dispositions des articles 6 et 11, alinéa 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1996. Il s'impose donc de confirmer cette décision ».*

- La Cour du Travail de Bruxelles (autrement composée) a décidé ce qui suit, à cet égard :

*« La Cour constate cependant que l'expression utilisée par le législateur est la suivante : Si lors du prononcé de l'amende... il est constaté (...) il peut être décidé qu'il s'agit-là manifestement d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative qui se rapporte à la décision administrative elle-même, et non d'une faculté accordée aux tribunaux devant lesquels le bien-fondé de la*

RG N° 35.370

*décision est contesté.* » (Cour Trav. Bruxelles, 15 mars 2000, Bull. INAMI, 2000, p.177).

- En ce qui concerne la réduction du montant de l'amende, par contre, celle-ci est de droit et s'impose au juge (voir en ce sens : Cour Trav. Mons, 14 janvier 2003, J.T.T. 2003, p.230).

- L'I.N.A.M.I. a d'ailleurs calculé lui-même le nouveau montant de l'amende administrative à charge de Madame Françoise U..., en la portant à 11.875,09 Euros (voir pour le calcul les conclusions de l'I.N.A.M.I. des 5 septembre 2000 et 11 avril 2002).

- L'on pourrait même considérer que si l'I.N.A.M.I. a revu le montant de la sanction pécuniaire, il a nécessairement fait application de l'article 11 de l'Arrêté royal du 25 novembre 1996, en sorte que, s'il avait voulu assortir le nouveau montant de l'amende d'un sursis, il avait largement eu la possibilité de le faire. Subsidiairement, l'I.N.A.M.I. demande, au cas où la Cour se déclarerait compétente pour octroyer un sursis à Madame Françoise U..., de ne l'accorder que pour la partie de l'amende qui dépasse 1239,47 Euros, ainsi que l'a décidé le Tribunal du Travail de Charleroi (voir supra). Il ne motive cependant pas autrement sa demande.

- Madame Françoise U... n'a pas contesté ce nouveau montant, quant à son mode de calcul.

- La Cour observe cependant que le montant total de 11.875,09 € est subdivisé comme suit par l'I.N.A.M.I. :

\* 25 % du montant de l'intervention pour les infractions visées à l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 25 novembre 1996 qui s'élevait à 56.415,14 €, soit un montant de 14.103,78 €,

\* 5 % du montant de l'intervention pour les infractions aux article 2 et 3 de cet arrêté qui s'élevait à 32.154,64 €, soit un montant de 9.646,40 € le tout divisé par deux. (23.750,18 € : 2 = 11.875,09 €).

- Or, si le premier de ces montants est exact (14.103,78 € correspond bien à 25 % de 56.415,14 € ) le montant de 9.646,40 € ne correspond pas à 5 % de 32.154,64 € (ce serait 1.607,73 €) mais à 30 % de ce montant !

- Il convient donc d'ordonner une réouverture des débats afin de permettre à l'I.N.A.M.I. de détailler le calcul de la demande établie en application de l'arrêté royal du 25 novembre 1996.

- En conclusion, il y a lieu de déclarer l'appel en grande partie fondé (seul le montant de l'amende a varié en cours de procédure).

RG N° 35.370

- En ce qui concerne les dépens, Madame Françoise U n'a pas la qualité de bénéficiaire, au sens de l'article 1017, alinéa 2 du Code judiciaire, en sorte qu'elle doit supporter la charge des dépens.

PAR CES MOTIFS

LA COUR

Statuant contradictoirement, en tant que juridiction de renvoi,

Vu l'article 24 de l'arrêté royal du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire ;

Déclare l'appel en très grande partie fondé,

Réforme en conséquence le jugement a quo,

Statuant à nouveau, confirme la décision administrative notifiée le 15 juillet 1992 par l'appelant à l'intimée dans son principe;

Ordonne la réouverture des débats afin de permettre à la partie appelante de détailler le calcul de l'amende établie en application de l'arrêté royal du 25 novembre 1996 à l'audience publique du 1<sup>er</sup> février 2007 à 14 h 30' ;

Réserve les dépens.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique de la huitième chambre de la Cour du Travail de Bruxelles le 1<sup>er</sup> juin 2006 où étaient présents :

D. DOCQUIR Premier Président

J. DE GANSEMAN Conseiller social au titre d'employeur

J. Cl. VAN HEE Conseiller social au titre de travailleur employé

M. DELFORGE Greffier

M. DELFORGE J. DE GANSEMAN J. Cl. VAN HEE D. DOCQUIR