

Détails N° Justel:	F-20070626-12		
N° de rôle:	7782/05		
Juridiction:	Cour du Travail, Liège (Namur)		
Date :	26/06/2007	Type de décision:	Arret

Sommaire

Les sanctions administratives que l'I.N.A.M.I. peut prendre à l'égard d'un invalide sont des sanctions qui, financièrement, peuvent être fort lourdes et qui ont un objectif dissuasif et répressif. Elles sont donc de nature pénale. De ce fait, il convient de leur appliquer le principe « non bis in idem ». Cela implique que le contrevenant ne peut être sanctionné deux fois pour le même manquement ou comportement. Ce principe s'applique également en cas de délit collectif. Seuls des faits différents peuvent alors justifier l'application de sanctions distinctes. Les manquements reprochés consistent, en ce qui concerne la première sanction, à avoir repris une activité sans autorisation du médecin-conseil et, en ce qui concerne la seconde, à avoir repris une activité sans avoir informé l'organisme assureur et avoir perçu des indemnités. Les deux faits distincts relèvent d'un même manquement : l'exercice d'une activité non autorisée pendant la période visée par la récupération de l'indu et l'omission d'en solliciter l'autorisation sont des infractions matérielles distinctes mais concomitantes qui manifestent la même intention puisque le fait à l'origine des manquements est la reprise d'activité non autorisée. Il y a donc unité d'intention. Dès lors, une seule sanction, la plus forte, doit être appliquée.

Mots libres

Assurance obligatoire soins de santé et indemnités - Sanctions administratives - Sanctions de nature pénale - Non bis in idem

Mot(s) clé(s) UTU

DROIT SOCIAL-> SÉCURITÉ SOCIALE-> Législation soins de santé

Texte intégral

Droit judiciaire - Réouverture des débats - Limitation de l'objet - Code jud., art. 775

Droit de la sécurité sociale des travailleurs salariés - Assurance obligatoire indemnités - Indu - Prescription - Mauvaise foi - Sanctions administratives - Cumul - Sanctions de nature pénale - Conséquences - Non bis in idem - Loi du 14/7/1994, art.174 ; A.R. du 10/1/1969, art.2

COUR DU TRAVAIL DE LIEGE

Section de NAMUR

Audience publique du 26 juin 2007

R.G. n° 7.782/2005 13ème Chambre

EN CAUSE DE :

Monsieur Christian B.

appelant, comparaisant par Me André-Marie Servais, avocat.

CONTRE :

1. L'UNION NATIONALE DES MUTUALITES LIBERALES, en abrégé U.N.M.Lib.,
organisme assureur

1ère intimée, comparaisant par Me François LEBOUTTE qui remplace Me
Thierry Delaey, avocats.

2. L'INSTITUT NATIONAL D'ASSURANCE MALADIE-INVALIDITE, en abrégé
I.N.A.M.I.,

2e intimé, comparaisant par Me Alex Geubelle, avocat.

;

;

MOTIVATION

L'arrêt est fondé sur les motifs suivants :

1. Quant à l'objet de la réouverture des débats et à la procédure.

Par arrêt du 7 novembre 2006, la Cour a ordonné d'office la réouverture des
débats afin d'inviter les parties à s'expliquer :

- sur le délai de prescription applicable en l'espèce dès lors que l'U.N.M.Lib.
entend appliquer le délai quinquennal qui suppose l'établissement d'une fraude
ou d'une volonté consciente dans le chef de M. B., ci-après l'appelant, et

- sur la nature des sanctions administratives infligées par l'I.N.A.M.I. à
l'appelant dès lors que cette question a une incidence sur le cumul desdites
sanctions.

L'U.N.M.Lib. est aussi invitée à produire la décision du 12 avril 2000 afin de
vérifier si la récupération est conforme à la décision de l'I.N.A.M.I. sur l'article

101 de la loi.

L'examen de ces deux questions litigieuses a été repris ab initio devant un siège autrement composé.

2. La récupération de l'indu et la prescription.

Les principes applicables en la matière ont été rappelés dans l'arrêt précédent.

L'U.N.M.Lib. a pris deux décisions, la première le 14 octobre 1999 et la seconde le 12 avril 2000 avant d'introduire une demande reconventionnelle en récupération de l'indu.

2.1. La décision du 12 avril 2000 et son impact sur la prescription.

Par la première décision, l'organisme assureur entend récupérer un indu de 690.910 F.B. portant sur la période allant du 1er octobre 1997 au 30 septembre 1999. Implicitement, le délai de prescription de deux ans est retenu.

Par la seconde décision, l'organisme assureur donne suite à la visite du Service de contrôle de l'I.N.A.M.I. qui conclut à un indu portant sur une période débutant le 23 août 1995. Cette décision dont la copie figure au dossier de l'appelant mentionne qu'elle « annule et remplace la notification du 14 octobre 1999 » et retient l'intention frauduleuse. L'organisme assureur indique qu'un droit de recours est ouvert mais aussi qu'il transmet le dossier sans délai devant la juridiction compétente. L'appelant n'introduit pas de recours mais l'organisme assureur introduit une demande reconventionnelle en récupération d'indu dans le cadre du recours déjà introduit contre la première décision.

Le montant réclamé à l'appelant correspond bien aux sommes indûment versées si l'on tient compte tout à la fois de la prescription quinquennale et de l'octroi à l'appelant du bénéfice de l'article 101 de la loi.

Outre la question de la prescription, tel était l'objet de la réouverture des débats ordonnée.

L'appelant profite de la réouverture des débats pour

- étendre son recours à la décision du 12 avril 2000, la décision ne comportant pas toutes les mentions requises en telle sorte que le délai de recours n'a pas pris cours ;
- demander l'annulation de cette décision qui viole le principe général de confiance des administrés envers l'administration dès lors que l'organisme assureur disposait dès le départ des éléments requis pour prendre une décision en toute connaissance de cause sur la question de la prescription ;
- faire valoir que la décision du 12 avril 2000 annule la décision antérieure en telle sorte que si la prescription quinquennale n'est pas retenue, la prescription doit porter sur les deux années précédant cette décision et donc ne peut

prendre cours que le 1er avril 1998 et non le 1er octobre 1997.

L'organisme assureur ne conclut que sur le délai de prescription (cf.2.2.) mais pas sur les moyens invoqués ci-dessus.

Avant d'aborder l'examen de cette demande nouvelle, il y a lieu d'en vérifier la recevabilité.

A l'occasion d'une réouverture des débats, les parties ne peuvent introduire une demande nouvelle car «la réouverture des débats que le juge ordonne lui permet d'entendre les parties sur l'objet qu'il a déterminé. Seul cet objet peut être débattu par les parties. A ce stade de la procédure, une demande nouvelle étrangère à l'objet de la réouverture des débats ne peut plus être formée par les parties» .

Par conséquent, seul le moyen tiré de la prescription peut être examiné dans le cadre de la réouverture des débats dès lors que la réouverture des débats ne porte pas sur la validité de la décision du 12 avril 2000. Le moyen qui porte sur la prise de cours du délai de prescription sera examiné (2.3) après celui relatif au délai applicable.

2.2. Le délai de prescription applicable en l'espèce.

La Cour a justifié la réouverture des débats comme suit :

« L'incidence du libre arbitre pourrait intervenir au niveau de la prescription dans la mesure où la prescription quinquennale présuppose une fraude et donc une volonté consciente.

Ainsi qu'il a été vu ci-dessus, l'appelant n'était pas en permanence hors d'état de se rendre compte de son comportement. Il l'était cependant par période.

Or, la charge de la preuve incombe ici à l'organisme assureur ».

L'organisme assureur entend établir la fraude en se fondant sur le fait que l'appelant a une notion parfaite de l'argent et que l'activité irrégulière a généré des revenus que l'appelant ne manquait pas de réclamer. De plus, l'appelant n'a pas été privé de libre arbitre puisqu'il a pu faire le choix entre percevoir indûment des revenus ou déclarer l'activité ; enfin, en reconnaissant la matérialité de la reprise d'activité, l'appelant exprime la conscience de ses actes.

Ces moyens ne répondent nullement aux interpellations de la Cour.

Le fait d'exercer une activité rémunératoire et de ne pas avoir déclaré cet exercice ne suffit pas à établir la fraude durant toute la période concernée lorsque l'assuré social est atteint d'une atténuation de la responsabilité en présence d'un état psychopathologique l'amenant à ne pas comprendre les raisons pour lesquelles son comportement est condamnable.

Il incombe à l'organisme assureur de préciser quelles sont les périodes durant lesquelles l'appelant était conscient de ses actes et quelles sont les périodes durant lesquelles il ne l'était pas.

Or, cette preuve n'est pas apportée et il n'est pas plus proposé de l'établir, notamment par recours à une expertise.

Dans ces conditions, le délai de prescription de deux ans doit être retenu.

2.3. La prise de cours du délai de prescription.

L'appelant considère que la seconde décision ayant annulé et remplacé la première, celle-ci n'est pas censée avoir existé en telle sorte que la prescription n'a été interrompue que par la seconde décision.

La décision du 14 octobre 1999 est annulée et remplacée non pas en tant qu'il n'existe pas d'indu mais bien parce que la période concernée par la récupération doit être à la fois majorée (par application de la prescription quinquennale) et réduite (du fait de l'article 101 et de la perception régulière des indemnités à partir du 21 avril 1999).

L'acte interruptif de prescription doit dès lors être reconnu du fait que seule la période concernée est sujette à rectification. La lettre a été envoyée par la voie recommandée et a interrompu la prescription. Cet envoi n'a pas été annulé et ne peut l'être.

Par conséquent, l'indu porte sur la période allant du 1er octobre 1997 au 20 avril 1999.

L'indu s'élève à la somme de 573.100 F.B. ou 14.206,78 euro (indemnités perçues entre le 1er octobre 1997 et le 31 mai 1999) moins 35 x 27,27 euro (cf. attestation du 11 mars 2005 de la 1er intimée figurant à son dossier pour les indemnités perçues au cours de la période allant du 21 avril au 31 mai 1999) ou 954,45 euro ce qui laisse un solde de 13.252,33 euro à majorer des intérêts depuis la mise en demeure du 14 octobre 1999.

3. Les sanctions administratives.

Concernant les sanctions administratives, la Cour a déclaré fondé le recours en ce qu'il porte sur la sanction visée à l'article 2, 1° de l'arrêté royal du 10 janvier 1969 dès lors qu'un élément moral est requis au contraire des deux autres dispositions.

Les sanctions prises sur pied de l'article 2, 4° et 6° sont par contre retenues.

La Cour s'est alors posée la question de savoir quelle est la nature des sanctions administratives et a ordonné la réouverture des débats.

Elle a relevé que s'il est évident que les sanctions ne sont pas des sanctions pénales, elles peuvent par contre apparaître, vu leur caractère répressif,

comme étant des sanctions de nature pénale au sens de la C.E.D.H. ce qui n'est pas sans conséquence sur le cumul des sanctions.

3.1. La nature des sanctions administratives.

En soi, les deux manquements justifient l'application de deux sanctions administratives dès lors que l'élément matériel de l'infraction est établi tant pour l'une que pour l'autre des dispositions.

La nature de la sanction peut cependant entraîner une conclusion différente. Il convient donc d'examiner si les sanctions administratives sont ou non de nature pénale au sens de la Convention européenne des droits de l'homme car en ce cas, il y aurait lieu d'appliquer les grands principes tel que non bis in idem.

L'article 6, 1° de la Convention européenne édicte que « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ».

Le droit aux allocations de sécurité sociale fait partie, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après Cour européenne), des droits civils au sens de l'article 6, 1° susvisé .

En effet, la Cour européenne donne de la notion de droits et obligations de caractère civil une portée large distincte de celle applicable en droit interne .

La problématique de l'appartenance des sanctions administratives à la notion de droit civil ou de son inclusion dans le droit pénal, au sens de la convention européenne, est moins évidente.

Pour qualifier la notion d'accusation en matière pénale , la Cour européenne a recours à trois critères : la qualification juridique de l'infraction selon le droit national (mais ce critère n'a qu'une valeur relative), la nature de l'infraction et enfin la nature et la gravité de la sanction .

Selon la Cour de cassation , le législateur peut, pour un même comportement fautif, prévoir des sanctions régies par le système répressif national et des sanctions administratives qui, au sens de l'article 6 de la Convention européenne, revêtent un caractère répressif.

Ces sanctions administratives de nature pénale peuvent être prononcées et infligées par une autorité administrative pour autant qu'elles puissent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction, au sens de l'article 6 de la même convention, devant un tribunal .

Les sanctions administratives que l'I.N.A.M.I. peut prendre à l'égard d'un invalide sont des sanctions qui, financièrement, peuvent être fort lourdes et qui ont un objectif dissuasif et répressif. Elles sont donc, comme celles qui visent le chômeur dans la réglementation relative au chômage, de nature pénale. Elles

n'ont pas pour but de réparer le préjudice causé à l'assurance obligatoire mais de sanctionner l'invalidé en le privant du droit aux indemnités pendant une certaine période.

A l'égard de ces sanctions, les juridictions du travail disposent d'un pouvoir de pleine juridiction en telle sorte que les dispositions de l'article 6, 1° de la Convention européenne sont respectées.

Quelles conséquences faut-il tirer de la nature pénale des sanctions administratives ?

Du fait que les sanctions administratives sont des sanctions de nature pénale, il convient de leur appliquer le principe « non bis in idem ».

Cela implique que le contrevenant ne peut être sanctionné deux fois pour le même manquement ou comportement . Ce principe s'applique également en cas de délit collectif . Seuls des faits différents peuvent alors justifier l'application de sanctions distinctes.

Pour appliquer une seule sanction, il faut que les faits relèvent d'une même unité d'intention, notion laissée à l'appréciation du juge du fond et qui est une condition nécessaire de l'existence d'un délit collectif .

Ainsi que le relève à raison F. KEFER à l'appui d'une doctrine et d'une jurisprudence abondantes, « plusieurs infractions imputées à un prévenu procèdent d'une même intention délictueuse lorsqu'elles sont liées entre elles par la poursuite d'un but unique et par sa réalisation, et constituent, dans cette acception, un seul fait, à savoir un comportement complexe » et « le lien entre les différentes composantes du délit collectif n'est donc rien d'autre qu'une identité de mobile, chacun des actes prenant une place déterminée dans le système conçu par l'auteur pour réaliser sa fin. Aussi, le juge du fond peut-il constater l'unité d'intention même s'il s'agit de faits punis en raison de la simple violation matérielle d'une prescription légale, sans qu'aucune intention doloureuse soit requise'. [...]. Par identité de motifs, le fait que les éléments moraux requis pour l'existence de deux délits déterminés diffèrent n'exclut pas que ces deux infractions constituent un délit collectif en raison de l'unité d'intention de leur auteur ».

Il ne faut pas confondre le cumul de sanctions administratives et le cumul de sanctions pénales avec des sanctions administratives. La jurisprudence invoquée par l'I.N.A.M.I. a trait à ce second type de cumul étranger au cas d'espèce.

3.2. Conséquences de la nature pénale des sanctions administratives.

Les manquements reprochés consistent en ce qui concerne la première sanction (art. 2, 4° de l'arrêté royal) à avoir repris une activité sans autorisation du médecin-conseil (sanction distincte de suspension pour 30 indemnités journalières) et en ce qui concerne la seconde (art. 2, 6°) à avoir repris une activité sans avoir informé l'organisme assureur et avoir perçu des indemnités

(sanction de 75 indemnités journalières).

Les deux faits distincts relèvent d'un même manquement sans qu'il soit requis qu'ils requièrent une intention doloureuse : l'exercice d'une activité non autorisée pendant la période visée par la récupération de l'indu et l'omission d'en solliciter l'autorisation sont des infractions matérielles distinctes mais concomitantes qui manifestent la même intention puisque le fait à l'origine des manquements est la reprise d'activité non autorisée.

Il y a donc unité d'intention.

Dès lors, une seule sanction, la plus forte, doit être appliquée.

Compte tenu des faits et de leur gravité intrinsèque ainsi que de la durée du double manquement, la sanction de 75 semaines doit être retenue.

Par ailleurs, du fait que l'appelant n'était pas constamment inconscient de ses actes et qu'il a exercé l'activité de manière continue pendant des années, il n'y a pas lieu de lui accorder de sursis.

INDICATIONS DE PROCÉDURE

Vu l'arrêt contradictoirement rendu en la cause en date du 7 novembre 2006, arrêt par lequel la Cour, après avoir reçu l'appel, statue sur certaines questions litigieuses et ordonne la réouverture des débats tout en invitant les parties à produire une décision administrative non produite,

Vu les notifications de cet arrêt et les avis de fixation adressés aux parties le 10 novembre 2006 pour l'audience du 6 février 2007, date à laquelle l'examen de la cause a été reporté au 24 avril puis au 22 mai 2007,

Vu les conclusions principales et additionnelles de l'appelant reçues au greffe respectivement les 8 mars et 27 avril 2007,

Vu les conclusions déposées par la 1ère intimée à l'audience du 22 mai 2007,

Vu les conclusions du 2e intimé reçues au greffe le 5 février 2007,

Vu les dossiers déposés par les parties à l'audience du 22 mai 2007 à laquelle elles ont été entendues en l'exposé de leurs moyens, l'examen de la cause ayant été repris ab initio.

DISPOSITIF

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

après en avoir délibéré,

statuant publiquement et contradictoirement,

vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré,

entendu Monsieur Yves DELOGE, Substitut général, en son avis oral donné en langue française et en audience publique le 22 mai 2007,

vidant son dispositif,

dit la demande nouvelle non recevable,

dit le délai de prescription de deux ans applicable,

condamne l'appelant à rembourser à la 1ère intimée la somme de 13.252,33 euro à majorer des intérêts depuis la mise en demeure du 14 octobre 1999,

dit n'y avoir lieu à appliquer à l'appelant qu'une seule sanction administrative de 75 indemnités journalières sur le double fondement de l'article 2, 4° et 6° de l'arrêté royal du 10 janvier 1969,

dit les recours fondés pour le surplus,

liquide les indemnités de procédure revenant en instance et en appel à l'appelant à 209,73 euro et 291,52 euro , le complément pour réouverture à 60,73 euro et l'indemnité de débours (pour dépôt de la requête d'appel) à 60,73 euro ,

met comme de droit, sur la base de l'article 1017, al. 2, du Code judiciaire, à charge des intimés, chacun pour moitié, les dépens d'instance et d'appel liquidés jusqu'ores à 622,71 euro en ce qui concerne l'appelant.

Ainsi jugé par

M. Michel DUMONT, Président de chambre,

M. Thierry TOUSSAINT, Conseiller social au titre d'employeur,

M. Francy CAREME, Conseiller social au titre d'employé,

qui ont assisté aux débats de la cause,

et prononcé en langue française, à l'audience publique de la TREIZIEME CHAMBRE de la COUR DU TRAVAIL DE LIEGE, section de Namur, au Palais de Justice de Namur, le VINGT-SIX JUIN DEUX MILLE SEPT par les mêmes,

en présence du Ministère public,

assistés de M. Frédéric ALEXIS, Greffier adjoint principal.

Note

SIJ.S.070.D.

Base légale

Base Légale	Date	Article	Numéro de suite
Arrêté Royal	10/01/1969	2	