EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 52691/13
Victor DEPRAETERE
contre la Belgique

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant le 18 décembre 2018 en un comité composé de :

Julia Laffranque, *présidente,*
Valeriu Griţco,
Stéphanie Mourou-Vikström, *juges,*

et de Hasan Bakırcı, *greffier adjoint de section,*

Vu la requête susmentionnée introduite le 13 août 2013,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Le requérant, M. Victor Depraetere, est un ressortissant belge né en 1952 et résidant à Diksmuide. Il a été représenté devant la Cour par Me E. Daneels, avocat exerçant à Sint-Amandsberg.

A. Les circonstances de l'espèce

2. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

3. Le requérant est neurochirurgien. Après une enquête du service d'évaluation et de contrôle médicaux (« SECM ») de l'institut national d'assurance maladie-invalidité (« INAMI »), il fut poursuivi pour avoir indûment facturé des interventions chirurgicales en contravention à la réglementation dans la période du 1er avril 2005 au 31 mars 2006.

4. Par une décision du 16 novembre 2010, la chambre de première instance instituée auprès du SECM (« la chambre de première instance ») déclara la demande du SECM recevable et fondée et condamna le requérant

au remboursement de la valeur des actes indûment facturés pour un montant de 179 819,45 euros (EUR), ainsi qu'au paiement d'une amende administrative de 89 909,72 EUR.

5. Le requérant interjeta appel. Il se plaignit notamment de l'absence d'instance juridictionnelle indépendante et impartiale pour statuer sur son recours.

6. Par une décision du 23 avril 2012, la chambre de recours instituée auprès du SECM (« la chambre de recours ») confirma la décision contestée concernant les infractions retenues et le montant du recouvrement de 179 819,45 EUR et déclara l'amende administrative prescrite.

S'agissant du moyen tiré du manque d'impartialité et d'indépendance des juridictions administratives, la chambre de recours considéra en premier lieu que dans la mesure où aucune amende ne pouvait être imposée au requérant, il n'était pas question en l'espèce de sanction pénale et l'article 6 de la Convention n'était pas applicable. La chambre de recours estima néanmoins être une instance indépendante, sans connexion avec les parties impliquées dans l'affaire, offrant suffisamment de garanties en matière de neutralité et n'ayant aucun intérêt à la condamnation éventuelle de la personne poursuivie. De surcroît, la chambre de recours souligna que son président était un magistrat professionnel dont il était difficile de douter de l'indépendance. Les membres de la chambre de recours étaient eux aussi totalement indépendants vis-à-vis du SECM. Ils n'étaient pas des concurrents du requérant mais des docteurs en médecine représentants de et présentés par les organismes assureurs ou d'une même discipline, dans ce cas des docteurs en médecine (et non pas des neurochirurgiens). Le requérant pouvait dès lors difficilement prétendre qu'existait un doute légitime quant à l'intérêt concurrentiel des membres de la chambre de recours. En outre, ces membres agissaient en leur nom propre et non comme représentants ou mandataires d'un organisme assureur ou d'un groupement professionnel. D'après la chambre de recours, ce n'était pas non plus parce que la chambre de première instance était constituée au sein de l'INAMI que ce dernier était juge et partie. En effet, ce n'était pas l'INAMI qui poursuivait le requérant mais le SECM. Le simple fait que la chambre de première instance et la chambre de recours siégeaient dans les locaux de l'INAMI ne suffisait pas à faire douter de façon légitime de leur impartialité et ne constituait pas une violation de l'article 6 § 1 de la Convention. Enfin, l'indépendance des chambres était garantie par les dispositions légales applicables dans la mesure où aucune autre instance n'était chargée de juger les demandes du SECM. L'INAMI n'était ainsi pas juge dans cette affaire, seulement la chambre de recours l'était.

7. Le requérant saisit le Conseil d'État d'un recours en cassation administrative. Il souleva un moyen tiré de la violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison du fait que la chambre de première instance et la chambre de recours n'étaient pas des instances indépendantes et impartiales.

Il fit valoir que ces chambres étaient constituées au sein de l'INAMI, qu'elles siégeaient dans les locaux de l'INAMI et que leur composition n'offrait pas non plus une garantie suffisante de leur indépendance. À cet égard, il se plaignait qu'au sein de la chambre de recours siégeaient deux docteurs en médecine « présentés par les organismes assureurs, créanciers [du SECM] » et deux docteurs en médecine « présentés par les organisations représentatives du corps médical et donc des concurrents potentiels du requérant ». En outre, le requérant affirma que l'INAMI avait adopté deux qualités contraires dans les procédures menées contre lui en étant, d'une part, partie poursuivante au travers du SECM et, d'autre part, juge au travers de la chambre de première instance et la chambre de recours instituées auprès du SECM.

8. Par un arrêt du 14 février 2013, le Conseil d'État rejeta le pourvoi. Il déclara irrecevable le moyen tiré de la violation de l'article 6 § 1 de la Convention dans la mesure où il concernait la chambre de première instance. La question de savoir si cette dernière était indépendante et impartiale était inopérante puisque la chambre de recours se prononçait comme juridiction disposant d'une compétence de pleine juridiction. S'agissant de la chambre de recours, le Conseil d'État releva qu'il s'agissait non pas d'un organe propre du SECM mais d'une juridiction administrative instituée auprès de ce service. L'indépendance de cette juridiction était voulue par le législateur. Ainsi, le SECM n'était pas représenté dans la chambre et ne prenait pas part aux délibérations. La chambre de recours ne devait pas non plus justifier d'aucune manière ses décisions vis-à-vis de l'INAMI. Aussi, seul le président-magistrat de la chambre de recours avait une compétence délibérative. Étant donnée la technicité de la matière, le législateur avait adjoint au magistrat des membres conseillers présentés par les organismes assureurs et les groupements professionnels représentatifs. Ceux-ci n'avaient toutefois qu'une voix consultative. De plus, ils ne siégeaient pas dans la chambre de recours en qualité de représentant d'un organisme assureur ou d'un groupement professionnel mais en leur nom propre. Ceci signifiait qu'ils jugeaient librement et selon leur propre volonté sans recevoir d'instructions de quiconque. Le seul fait que les non-magistrats faisaient partie d'un organe juridictionnel en raison de leur expertise n'affectait aucunement son indépendance et impartialité. De surcroît, les organismes assureurs n'étaient pas impliqués directement dans l'affaire devant la chambre de recours, l'affaire existant entre le prestataire de soins (le requérant) et le SECM. Ainsi, contrairement à ce que faisait valoir le requérant, c'était l'INAMI et non pas les organismes assureurs qui étaient son créancier. La possibilité purement théorique que la chambre de recours puisse être constituée de concurrents ne suffisait pas pour mettre en doute son indépendance et impartialité en tant que telle. La simple circonstance que la chambre de recours siégeait dans les locaux de l'INAMI et y tenait ses audiences ne mettait pas en danger son indépendance. Par

conséquent, le Conseil d'État conclut que la chambre de recours offrait les garanties prévues par l'article 6 de la Convention en matière d'indépendance et d'impartialité.

B. Le droit interne pertinent

9. Les dispositions pertinentes de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, telles qu'en vigueur au moment des faits, se lisent comme suit :

Article 144

« § 1er. Auprès du Service d'évaluation et de contrôle médicaux, sont installées des Chambres de première instance et des Chambres de recours, juridictions administratives visées à l'article 161 de la Constitution.

§ 2. Les Chambres de première instance connaissent :

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

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

3° des recours par le Fonctionnaire-dirigeant contre les décisions du Comité, classant sans suite ou avec un avertissement, les affaires mentionnées à l'article 146bis.

§ 3. Les Chambres de recours ont une compétence de pleine juridiction pour :

1° les recours contre les décisions des Chambres de première instance ;

[...] »

Article 145

« § 1er. Les Chambres de première instance et les Chambres de recours sont composées d'une Chambre qui connaît de tous les dossiers devant être traités en néerlandais, d'une autre Chambre qui connaît de tous les dossiers devant être traités en français et allemand. Pour les dossiers devant être traités en allemand, il peut être fait appel, en cas de besoin, à des interprètes ou traducteurs. La langue de la procédure est celle choisie par le dispensateur lors de sa première audition par le fonctionnaire visé à l'article 146, § 1er, alinéa 1er.

Chaque Chambre de première instance est composée :

1° d'un président, ayant voix délibérative, juge en fonction ou émérite, suppléant ou de complément, auprès du tribunal de première instance ou du tribunal du travail ou magistrat du Ministère public près de ces tribunaux, visés à l'article 40 de la Constitution, membre effectif, nommé par le Roi ;

2° de deux membres docteurs en médecine, ayant voix délibérative, nommés par le Roi parmi les candidats présentés sur des listes doubles par les organismes assureurs, membres effectifs ;

3° de deux membres, ayant voix délibérative, nommés par le Roi parmi les candidats présentés sur des listes doubles par les groupes visés respectivement à l'article 140, § 1er, alinéa 1er, 3°, 5° à 21°, membres effectifs. Ces membres ne siègent toutefois que dans les affaires qui intéressent directement le groupe qui les a présentés.

Chaque Chambre de recours est composée :

1° d'un président, conseiller en fonction ou émérite, suppléant ou de complément, à la cour d'appel ou à la cour du travail ou magistrat du Ministère public près de ces cours, visées à l'article 40 de la Constitution, membre effectif, nommé par le Roi ;

2° de deux membres, docteurs en médecine, ayant voix consultative, nommés par le Roi parmi les candidats présentés sur des listes doubles par les organismes assureurs, membres effectifs ;

3° de deux membres, ayant voix consultative, nommés par le Roi parmi les candidats présentes sur des listes doubles par les groupes visés respectivement à l'article 140, § 1er, alinéa 1er, 3°, 5° à 21°, membres effectifs. Ces membres ne siègent toutefois que dans les affaires qui intéressent directement le groupe qui les a présentés.

[...] »

GRIEF

10. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint que les juridictions ayant statué dans la procédure dont il fit l'objet n'étaient pas indépendantes et impartiales.

EN DROIT

11. Le requérant se plaint du manque d'indépendance et d'impartialité de chambre de première instance, de la chambre de recours ainsi que du Conseil d'État, ce qui aurait constitué une violation de l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) 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. »

A. Sur l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention

12. La Cour estime que rien ne justifie de s'écarter de la conclusion à laquelle elle est parvenue dans l'arrêt *Defalque c. Belgique* (n° 37330/02, § 20, 20 avril 2006), affaire similaire à la présente espèce, dans laquelle la Cour a considéré que l'article 6 § 1 de la Convention était applicable à la procédure devant les juridictions administratives instituées auprès du service

d'évaluation et de contrôle médicaux (SECM) de l'institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI).

B. Sur le grief tiré du défaut d'indépendance et d'impartialité des juridictions administratives

13. Pour les principes généraux applicables, la Cour renvoie à son exposé dans l'arrêt *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* ([GC], nos 55391/13 et 2 autres, §§ 144-150, 6 novembre 2018).

1. La chambre de première instance

14. Dans la mesure où le requérant se plaint du manque d'indépendance et d'impartialité de la chambre de première instance, la Cour rappelle qu'un défaut d'indépendance ou d'impartialité d'un organe décisionnel ne peut emporter violation de l'article 6 § 1 si la décision a été soumise au contrôle ultérieur d'un organe judiciaire doté de la plénitude de juridiction qui a assuré le respect des garanties de l'article 6 § 1 en remédiant au manquement initial (*Albert et Le Compte c. Belgique*, 10 février 1983, § 29, série A no 58, *De Haan c. Pays-Bas*, 26 août 1997, § 52, *Recueil* 1997-IV, et *Defalque*, précité, § 29).

15. La Cour constate que, tel que l'a relevé le Conseil d'État et sans que cela ne soit contesté par le requérant, la chambre de recours détient une compétence de pleine juridiction en vertu de l'article 144 § 3 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 (« la loi relative à l'assurance obligatoire »). Dans ces circonstances, la Cour n'estime pas nécessaire de se pencher sur les griefs relatifs à la chambre de première instance.

16. La Cour va donc s'attacher, dans un premier temps, à examiner les griefs soulevés à l'égard de la chambre de recours puis, dans un second temps, ceux relatifs au Conseil d'État qui disposait d'une compétence de cassation en l'espèce.

2. La chambre de recours

17. D'après le requérant, l'INAMI agirait en l'espèce comme juge et partie. Le SECM serait la partie poursuivante et la chambre de recours serait juge alors qu'elle est installée auprès du SECM de l'INAMI. Aussi, le requérant fait valoir que la composition de la chambre de recours ne constitue pas une garantie de son indépendance et de son impartialité. Le fait que les deux membres représentant les organismes assureurs et les deux membres représentant les organisations représentatives du corps médical n'aient qu'une voix consultative et non pas délibérative ne suffit pas à ôter leur apparence de partialité dans la mesure où ils ont un intérêt concurrentiel à voir le requérant condamné. Seul le magistrat professionnel présenterait

des garanties d'indépendance et d'impartialité, mais cela ne suffirait pas à respecter les exigences de l'article 6 § 1 de la Convention. Enfin, l'apparence de partialité serait encore accentuée par le fait que la chambre de recours siège dans les locaux de l'INAMI.

18. D'emblée, la Cour remarque qu'elle a déjà eu à connaître de griefs similaires mettant en cause l'indépendance et l'impartialité des juridictions administratives instaurées auprès du SECM (*Defalque*, précité). Dans cette affaire, la Cour avait conclu que les appréhensions du requérant quant à l'indépendance et l'impartialité objective de ces juridictions n'étaient pas objectivement justifiées et elle avait rejeté cette partie de la requête comme étant manifestement mal fondée (*ibidem*, §§ 36-37). Elle note toutefois que la loi relative à l'assurance obligatoire a modifié la composition, le nom et certains aspects de la procédure devant ces organes décisionnels (comparer paragraphe 9, ci-dessus, et *Defalque*, précité, § 17), ce qui justifie que la Cour examine les griefs soulevés par le requérant au regard de ces modifications.

19. La Cour relève que les griefs du requérant ont déjà fait l'objet d'un examen approfondi par la chambre de recours elle-même ainsi que par le Conseil d'État. Ces juridictions ont procédé à un examen approfondi de la procédure prévue par la loi et des griefs soulevés par le requérant et elles ont conclu au respect des garanties d'indépendance et d'impartialité (paragraphes 6 et 8, ci-dessus). Eu égard aux motifs convaincants de ces décisions, la Cour fait siennes les conclusions auxquelles sont parvenues les juridictions internes.

20. De surcroît, s'agissant de la composition de la chambre de recours, la Cour relève qu'en vertu de l'article 145 § 1er alinéa 3 de la loi relative à l'assurance obligatoire, la chambre de recours est une juridiction administrative présidée par un magistrat et composée de deux docteurs en médecine présentés par les organismes assureurs et deux docteurs présentés par les organisations représentatives du corps médical. Seul le magistrat professionnel dispose d'une voix délibérative et le mandat du président et des membres a une durée renouvelable de quatre ans.

21. La Cour a déjà jugé que le fait que la commission d'appel, prédécesseur de la chambre de recours, siège dans les locaux de l'INAMI ne suffisait pas à caractériser un manque d'indépendance (*Defalque*, précité, § 31). Elle n'aperçoit aucune raison de parvenir à une conclusion différente s'agissant de la chambre de recours.

22. Enfin, la Cour note que le requérant ne met pas en doute l'impartialité subjective des membres de la chambre de recours.

23. Eu égard à ce qui précède et aux motifs donnés par le Conseil d'État, la Cour est d'avis que les appréhensions du requérant quant à l'indépendance et à l'impartialité objective de la chambre de recours ne peuvent passer pour objectivement justifiées.

3. Le Conseil d'État

24. Le requérant allègue que le Conseil d'État dépend du pouvoir exécutif. Or le pouvoir exécutif aurait tenté à plusieurs reprises de s'immiscer dans le pouvoir judiciaire, en particulier lorsque sont en cause des questions budgétaires comme en l'espèce. Le Conseil d'État ne saurait passer pour une juridiction indépendante et impartiale.

25. De l'avis de la Cour, les allégations générales telles que formulées par le requérant ne sont fondées sur aucun élément tangible permettant de mettre en doute l'indépendance et l'impartialité de la juridiction administrative suprême, garanties par la Constitution belge.

4. Conclusion

26. Eu égard à ce qui précède, la Cour considère que rien n'indique que le requérant n'ait pas bénéficié d'une procédure devant des organes décisionnels remplissant les exigences d'indépendance et d'impartialité prévues par l'article 6 § 1 de la Convention. La Cour en conclut que la requête est manifestement mal fondée et elle la déclare irrecevable en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 24 janvier 2019.

Hasan Bakırcı
Greffier adjoint

Julia Laffranque
Présidente