CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 127.858 du 6 février 2004

A. 73.436/VI-14.127

En cause : **1. L'ASSOCIATION SANS BUT LUCRATIF FÉDÉRATION DES CHAMBRES SYNDICALES DES MÉDECINS,**

2. DE TOEUF Jacques,

ayant élu domicile chez
Mes Benoît et Luc CAMBIER, avocats,
Avenue Winston Churchill, 253,
1180 Bruxelles,

contre :

L'ETAT BELGE, représenté par le
Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 février 1997 par l'Association sans but lucratif Fédération des Chambres syndicales des médecins et Jacques de TOEUF qui demandent l'annulation de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 portant des mesures générales temporaires et conservatoires en matière de maîtrise des dépenses de soins de santé, en application de l'article 3, § 1er, 1° et 4°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, publié au Moniteur belge "daté" du 31 décembre 1996, 4ème édition;

Vu l'arrêt n° 93.607 du 28 février 2001, posant notamment cinq questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage;

Vu le rapport complémentaire de M. LOMBAERT, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 7 juillet 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 13 janvier 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 28 janvier 2004;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Mes Florence PIRET et Eric THIRY, loco Mes Benoît et Luc CAMBIER, avocats, comparaissant pour les requérants et Mme Sylvie DAMIEN, conseiller adjoint, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LOMBAERT, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête ont été rappelés dans l'arrêt n° 93.607 du 28 février 2001, précité;

Considérant que, dans leur dernier mémoire avant réouverture des débats, les requérants énoncent erronément que "l'auditorat relève qu'un arrêté royal du 27 juin 1997 a prolongé pour six mois les effets de l'acte attaqué", et demandent que l'objet de leur recours soit étendu à cet arrêté royal; que le rapport de l'auditeur rapporteur ne contient pas cette mention; qu'au demeurant, aucun arrêté royal portant la date du 27 juin 1997 n'a prolongé les effets de l'acte attaqué; que, dès lors, il n'y a pas lieu d'avoir égard à la demande d'extension de l'objet de la requête;

Considérant que, par son arrêt n° 124/2002 du 10 juillet 2002, la Cour d'arbitrage a revu la formulation des questions posées par l'arrêt n° 93.607, précité, a considéré que la quatrième question n'appelait pas de réponse, et a dit pour droit:

" - L'article 3 de la loi du 26 juillet 1996 «visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne» et l'article 6, 5° à 8°, de la loi du 13 juin 1997 «portant confirmation des arrêtés royaux

pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions» ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution combinés ou non avec des dispositions conventionnelles ou des principes généraux du droit.

(...)";

Considérant que, dans leur dernier mémoire après réouverture des débats, les requérants font valoir, en substance, que la loi de confirmation du 13 juin 1997, précitée, a été adoptée de manière irrégulière, que le Conseil d'Etat est habilité à en refuser l'application et que, dès lors, l'acte attaqué demeure un acte administratif dont il peut et doit connaître sur recours en annulation; qu'ils affirment qu'une loi de confirmation ne peut être élaborée que dans le respect de certaines conditions qui ne sont manifestement pas réunies en l'espèce, que la loi de confirmation litigieuse, en particulier en ce qu'elle rétroagit, n'a pas été prévue par la loi d'habilitation, qu'elle n'a été précédée d'aucun débat parlementaire, ne correspond pas au but assigné par le législateur, n'assure pas le renforcement du contrôle de l'exercice des pouvoirs du Roi, confirme en vrac trente-six arrêtés royaux au contenu très différent, en ce compris l'arrêté royal du 23 décembre 1996 alors qu'il avait déjà été attaqué devant le Conseil d'Etat, que cette loi est irrégulière parce qu'elle a pour objet un arrêté royal lui-même irrégulier en ce qu'il vise à rendre applicable à tous les médecins, qu'ils soient conventionnés ou non, le montant des honoraires, tel qu'il résulte des conventions médico-mutualistes, matières que le Roi n'a pas le pouvoir de régler par arrêtés de pouvoirs spéciaux, que, contrairement à l'article 4 de la loi du 26 juillet 1996, précitée, l'arrêté royal du 23 décembre 1996 attaqué n'a été soumis à l'avis de la Section de législation du Conseil d'Etat que dans un délai ne dépassant pas trois jours, qu'il n'a pas été communiqué au Comité de gestion de l'I.N.A.M.I., qu'il a été modifié entre le moment où il a été signé par le Roi et celui de sa publication au Moniteur belge, qu'il constitue un faux en écriture publique, et que la loi du 13 juin 1997 n'a pu le confirmer à dater de son entrée en vigueur, puisqu'il a été publié dans la quatrième édition du Moniteur belge du 31 décembre 1996 qui est un faux en écriture publique; qu'ils soutiennent encore que la même loi de confirmation du 13 juin 1997 a pour effet de soustraire un litige à la compétence du Conseil d'Etat sans qu'aucune circonstance exceptionnelle le justifie, qu'elle prive une catégorie de citoyens des garanties juridictionnelles offertes à tous et qu'ainsi, elle méconnaît l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Considérant que le Conseil d'Etat n'est pas juge du respect, par le législateur, des normes de la Constitution relatives à l'élaboration des lois; qu'il ne lui

appartient pas de rechercher si une loi de confirmation a été précédée d'un véritable débat parlementaire, et si elle a été adoptée conformément au but assigné par le législateur; que, dans la mesure où il est pris de ce que l'article 6, 5°, de la loi de confirmation du 13 juin 1997 serait irrégulier parce qu'il rétroagit et n'assure pas le renforcement du contrôle de l'exercice des pouvoirs du Roi, le moyen, à le supposer de la compétence du Conseil d'Etat, se heurte en tout état de cause à l'autorité de chose jugée de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 124/2002 du 10 juillet 2002, dont il ressort, notamment, que :

" B.4.3. S'agissant de l'interférence de la loi de confirmation du 13 juin 1997 avec des procédures pendantes, la Cour observe que cette confirmation est expressément prescrite par l'article 6, § 2, de la loi du 26 juillet 1996 et que l'article 6, 5° à 8°, de la loi du 13 juin 1997 est conforme audit article 6, § 2.
Ainsi qu'il est dit au B.4.2 (*reproduit ci-après*), une telle confirmation, expressément prévue par le législateur, renforce le contrôle de celui-ci sur l'exercice des pouvoirs qu'il consent au Roi. Même si l'article 6, 5° à 8°, de la loi du 13 juin 1997 confirme les arrêtés royaux en cause avec effet rétroactif, il ne peut avoir eu pour objet de paralyser le contrôle de légalité instauré par l'article 159 de la Constitution et par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. La circonstance que les arrêtés royaux confirmés fassent l'objet de recours en annulation pendants devant le Conseil d'Etat et que leur confirmation ait pour effet de rendre cette juridiction incompétente à l'égard de ces recours ne peut priver le législateur d'une compétence qu'il s'était expressément réservée. (...)";

qu'en ce qu'il est pris de ce que l'article 6, 5°, de la loi de confirmation du 13 juin 1997 serait irrégulier parce qu'il a pour objet un arrêté royal lui-même irrégulier, en ce qu'il excède les limite de l'habilitation, le moyen, à le supposer de la compétence du Conseil d'Etat, se heurte de même à l'autorité de chose jugée de l'arrêt précité de la Cour d'arbitrage, dans la mesure où il en ressort que :

" B.4.2. S'il est vrai que l'article 3, § 1er, de la loi du 26 juillet 1996, en ses 1° et 4°, attribue au Roi des pouvoirs étendus, il ne s'ensuit pas que les arrêtés pris en vertu de cette habilitation seraient irréguliers.
L'utilisation de cette habilitation était limitée dans le temps, limite qui a été respectée en l'espèce. La Cour observe à cet égard, relativement à la première question préjudicielle (...), que ni l'article 3 précité, ni davantage la loi du 13 juin 1997 «n'attribuent au Roi des prérogatives susceptibles de prorogation». En ce que les arrêtés du 30 décembre 1996 limitent la durée des mesures qu'ils contiennent à une période de six mois que le Roi était autorisé tant à proroger pour une période limitée qu'à clore anticipativement, ils n'excèdent pas les limites de l'habilitation conférée par la loi du 26 juillet 1996. Dès lors, en effet, que le Roi était autorisé à donner à ces mesures une portée illimitée dans le temps, il n'apparaît pas déraisonnable de considérer qu'Il était aussi autorisé à les limiter dans le temps, en permettant au pouvoir exécutif visé à l'article 108 de la Constitution d'apprécier s'il y avait lieu de proroger ou de mettre anticipativement fin à ces mesures.
Les pouvoirs conférés au Roi par le législateur sont limités à l'objectif de la loi du 26 juillet 1996, qui est de satisfaire aux conditions de participation à l'Union économique et monétaire européenne, définies par le Traité de Maastricht (Doc. parl., Chambre, 1995-1996, n° 608/1, p. 6).

La circonstance particulière qui explique les pouvoirs conférés au Roi est la nécessité pour le Gouvernement d'être à même d'intervenir rapidement et efficacement, souvent par le biais de mesures très techniques, pour pouvoir atteindre, suivant un calendrier très strict, les objectifs formulés dans le Traité de Maastricht en matière de déficit budgétaire, afin que la Belgique puisse participer à l'Union économique et monétaire européenne (ibid., p. 3).
Enfin, la confirmation des arrêtés royaux par le législateur qu'exige la loi du 26 juillet 1996 renforce le contrôle du législateur sur l'exercice des pouvoirs qu'il confère au Roi, sans préjudice du contrôle opéré par la Cour sur les arrêtés royaux confirmés par le législateur. En l'espèce, le Roi n'a pas excédé Ses pouvoirs en fondant, sur l'habilitation qui Lui est donnée en matière budgétaire et en matière de sécurité sociale par l'article 3, § 1er, 1° et 4°, de la loi du 26 juillet 1996, des mesures qui touchent à la sécurité sociale (...)";

qu'en ce que l'arrêté royal attaqué serait irrégulier en ce qu'il n'a été soumis à l'avis de la Section de législation du Conseil d'Etat que dans un délai ne dépassant pas trois jours, qu'il n'a pas été communiqué au Comité de gestion de l'I.N.A.M.I., qu'il a été modifié entre le moment où il a été signé par le Roi et celui de sa publication au Moniteur belge, qu'il constitue un faux en écriture publique, en manière telle que l'article 6, 5°, de la loi du 13 juin 1997 qui le confirme serait lui-même irrégulier, et qu'il conviendrait de n'en point faire application, le moyen, à le supposer de la compétence du Conseil d'Etat, ne peut être retenu dans la mesure où les griefs allégués à l'encontre de l'arrêté royal attaqué ne peuvent plus être utilement invoqués à la suite de loi de confirmation, laquelle a été considérée comme conforme aux article 10 et 11 de la Constitution par la Cour d'arbitrage, dans l'arrêt n° 124/2002, précité, dans les termes suivants :

" B.4.3. (...) Dans la cinquième question préjudicielle, la Cour est interrogée, concernant l'effet rétroactif de la loi de confirmation, sur la circonstance que les arrêtés royaux des 23 et 30 décembre 1996 ont été publiés aux troisième et quatrième éditions du Moniteur belge du 31 décembre 1996, lesquelles sont parues peu après cette date. Le contrôle exercé par la Cour au regard des articles 10 et 11 de la Constitution porte uniquement sur la compatibilité avec ces articles du contenu d'une disposition législative. L'article 6, 5° à 8°, de la loi du 13 juin 1997 ne peut en conséquence être considéré comme visant à valider des arrêtés royaux que les parties requérantes devant le juge a quo prétendent illégaux, ni comme ayant pour objet de priver celles-ci, sans justification, d'une garantie juridictionnelle. Il n'est dès lors pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution combinés ou non avec les dispositions conventionnelles et principes généraux du droit mentionnés par le juge a quo.";

qu'en ce qu'il est pris de ce que l'article 6, 5°, de la loi de confirmation du 13 juin 1997 méconnaît l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il a pour effet de soustraire un litige à la compétence du Conseil d'Etat sans qu'aucune circonstance exceptionnelle le justifie, et prive une catégorie de citoyens des garanties juridictionnelles offertes à tous, le moyen ne peut être considéré comme fondé, compte tenu de la réponse donnée par la Cour d'arbitrage dans l'arrêt n° 124/2002 du 10 juillet 2002, précité, dont il ressort explicitement que l'article

6, 5°, de la loi précitée n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; que les motifs énoncés dans l'arrêt (B.4.3. à B.4.4.) sont pertinents et justifient également l'absence de violation de l'article 6 de la Convention précitée, considéré isolément; que, plus particulièrement, les requérants n'établissent pas que, par la confirmation critiquée, le législateur aurait eu pour objectif de méconnaître les garanties offertes par l'article 6 de la Convention précitée en intervenant dans les litiges en cours, puisque cette confirmation était prévue par la loi du 26 juillet 1996, précitée, et qu'elle a eu lieu dans le délai imposé; que, dans la mesure où il est pris de la violation, par la même loi confirmative, de l'article 1er du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signé à Paris le 20 mars 1952 et approuvé par la loi du 13 mai 1955, le moyen n'est pas davantage fondé; qu'en effet, c'est vainement que les requérants soutiennent que la disposition législative critiquée les priverait d'une partie du montant des sommes auxquelles ils auraient droit en vertu des textes légaux et réglementaires adoptés et publiés au jour où la prestation a été accomplie, puisqu'il s'avère que ni l'arrêté royal attaqué, ni la loi du 13 juin 1997 qui le confirme, n'ont eu pour objet de priver des personnes de créances qu'elles pouvaient tenir pour acquises à la date de sa prise d'effets, mais à bloquer, à partir de cette date, aux montants applicables au 31 décembre 1996, les honoraires, prix ou interventions de l'assurance obligatoire soins de santé qui résultent des conventions ou accords visés aux articles 42 et 50, § 1er, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994; que les requérants ne peuvent faire valoir une atteinte au principe de la sécurité juridique, en soutenant avoir été privés d'une créance certaine, alors qu'ils étaient informés de ce que le montant de leurs créances pourrait être revu en fonction de l'évolution des dépenses dans le secteur des soins de santé;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 6, 5°, de la loi du 13 juin 1997, précitée, peut produire ses effets, et que, dès lors, l'arrêté attaqué a cessé, depuis son entrée en vigueur, d'être annulable sur la base de l'article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant, quant aux dépens, que la légitime confiance des requérants n'a pas été surprise par la loi de confirmation puisque celle-ci était prévue par la loi d'habilitation; qu'il n'y a donc pas lieu de déroger à la règle qui veut que les dépens soient mis à la charge de la partie qui succombe au fond,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 198,32 euros, sont mis à la charge de chacun des requérants à concurrence de 99,16 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le six février deux mille quatre par :

MM.	ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
	HANSE,	Conseiller d'Etat,
	LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
	HARMEL,	Greffier.

Le Greffier, Le Président,

P. HARMEL. R. ANDERSEN.