

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 133.065 du 25 juin 2004

A.97.682./VI-15.734

En cause : **DUMONT** Michel,
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse, n° 24,
1060 Bruxelles,

contre :

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

ayant élu domicile chez
Mes Johan VANDEN EYNDE et
Jean-Marc WOLTER, avocats,
avenue de la Couronne, n° 340,
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite par lettre recommandée à la poste le 22 novembre 2000 par Michel DUMONT qui demande l'annulation des "articles 1 et 2 de l'arrêté royal du 3 septembre 2000 modifiant l'Arrêté Royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, publié au Moniteur belge du 23 septembre 2000, deuxième édition, pp. 32497 à 32511";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 20 novembre 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 23 avril 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 26 mai 2004;

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

Entendu, en leurs observations, Me François BELLEFLAMME, loco Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour le requérant et Me Jean-Marc WOLTER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M. AMELYNCK, Auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que les éléments de fait et de droit utiles à l'examen de la requête sont les suivants :

1. Un arrêté royal du 8 octobre 1996 a modifié l'arrêté royal du 16 décembre 1963 fixant la composition des commissions permanentes chargées de négocier et de conclure les conventions nationales dans le cadre de l'assurance soins de santé.

2. L'exécution de cet arrêté royal a été suspendue par l'arrêt du Conseil d'Etat n° 64.780 du 26 février 1997.

Il a ensuite été annulé par l'arrêt n° 72.579 du 18 mars 1998.

3. Antérieurement à ces arrêts de suspension puis d'annulation, la Commission de convention entre les praticiens de l'art infirmier et les organismes assureurs, dans la composition qui était celle issue de l'arrêté royal du 8 octobre 1996 qui a été annulé, avait formulé, le 3 janvier 1997, une proposition de remplacement de l'article 8 relatif aux soins infirmiers de la nomenclature des prestations de santé. Cette proposition est devenue l'arrêté royal du 23 avril 1997 modifiant l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités qui est entré en vigueur le 1^{er} juin 1997.

4. Le 2 juin 1997, la commission précitée, cette fois dans la composition précédant l'entrée en vigueur de l'arrêté du 8 octobre 1996, a discuté de certaines "questions relatives à la nouvelle nomenclature des prestations de soins infirmiers d'application à partir du 1^{er} juin 1997", et a proposé qu'"un projet d'arrêté royal modifiant la nomenclature soit soumis au prochain comité d'assurance".

Cette proposition a conduit à l'adoption de l'arrêté royal du 8 juillet 1997 "modifiant l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités".

Aux termes de son article 8, cet arrêté royal produit ses effets le 1^{er} juin 1997.

5. Le requérant a introduit, le 27 juin 1997, une requête en annulation à l'encontre de l'arrêté royal du 23 avril 1997 précité.

Ce recours a été enregistré sous le numéro de rôle A.74.809/VI-13.972.

Le requérant a postulé, dans son mémoire en réplique déposé le 2 mars 1998, l'extension de l'objet de son recours à l'arrêté royal du 8 juillet 1997.

Dans cette cause, l'auditeur a conclu au rejet de la demande d'extension du recours et, au terme de la motivation suivante, à l'annulation de l'arrêté royal du 23 avril 1997 :

" (...)

3. En ce qui concerne le fondement du moyen.

L'avis de la Commission praticiens de l'art infirmier est un préalable obligatoire à l'adoption de l'acte attaqué et constitue une formalité substantielle prévue tant dans l'intérêt de l'administration que dans celui des administrés.

En l'espèce, cet avis préalable a été donné le 3 janvier 1997 par une Commission dont la composition était conforme à l'arrêté royal du 8 juillet 1996. Or, cet arrêté a été, d'abord, suspendu par l'arrêt n° 64.780 du 26 février 1997 et, ensuite, annulé par l'arrêt n° 72.579 du 18 mars 1998.

Il s'ensuit que l'avis du 3 janvier 1997 doit être considéré comme ayant été donné par une commission irrégulièrement composée, ce vice relatif à l'accomplissement d'une formalité substantielle devant entraîner l'annulation de l'arrêté subséquent, à savoir l'arrêté du 23 avril 1997.

A titre surabondant, il convient de constater qu'au moment où l'arrêté a été adopté, soit le moment où il faut se placer pour apprécier la légalité de l'arrêté attaqué (et non le moment où les formalités sont accomplies), la partie adverse était parfaitement au

courant de l'irrégularité apparente de la Commission d'avis, l'arrêt de suspension datant du 26 février 1997 et lui ayant été communiqué le 6 mars 1997, et pouvait donc solliciter un nouvel avis de ladite commission, dans sa composition antérieure, attitude qu'elle a d'ailleurs prudemment adoptée pour les consultations ultérieures. Cette manière de faire s'imposait d'autant plus qu'eu égard à la motivation de l'arrêt de suspension de l'arrêté royal du 8 octobre 1996, il apparaissait clairement que la composition de celle-ci était de nature à influencer le contenu de l'avis donné à propos de l'arrêté attaqué.

Le moyen unique est fondé."

6. A la suite de la communication du rapport de l'auditeur, la partie adverse a convoqué, par télécopie du 3 avril 2000, les membres de la Commission de convention entre les praticiens de l'art infirmier et les organismes assureurs à une réunion prévue le lendemain et ayant pour objet la "Formation d'un avis suite à la possible annulation par le Conseil d'Etat de l'arrêté royal du 23 avril 1997". Le 4 avril 2000, cette commission de convention a proposé, à la majorité des voix, que "le contenu des AR du 23 avril 1997 et suivants, qui ont modifié l'article 8 de la nomenclature, puisse être repris dans les nouveaux AR qui entreraient en vigueur aux mêmes dates".

7. Cette proposition a été suivie de l'arrêté royal du 3 septembre 2000 modifiant l'arrêté royal du 14 septembre 1984, précité; les articles 1^{er} et 2 de cet arrêté royal font l'objet du présent recours.

L'arrêté royal du 3 septembre 2000 attaqué a été publié au Moniteur belge du 23 septembre 2000.

A l'audience de la VI^{ème} chambre du Conseil d'Etat, fixée le 18 octobre 2000, il a été décidé de remettre sine die l'affaire n° A.74.809/VI-13.972, dans l'attente qu'il puisse être statué sur le présent recours.

Considérant que l'arrêté royal du 3 septembre 2000 modifiant l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, qui constitue l'acte attaqué, est rédigé comme suit :

" ALBERT II, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, Salut.
Vu la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, notamment l'article 35, §§ 1^{er} et 2 modifiés par les lois du 20 décembre 1995, 22 février 1998, 25 janvier 1999 et 24 décembre 1998 et par l'arrêté royal du 25 avril 1997;

Vu l'annexe à l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, notamment l'article 8, de l'annexe à cet arrêté, modifié par les arrêtés royaux des 30 décembre 1985, 8 avril 1988, 2 janvier 1990, 27 avril 1990, 13 mars 1991, 19 août 1992, 5 février 1993, 12 août 1993, 30 décembre 1993, 23 juin 1994, 28 mars 1995 et 23 avril 1997;

Vu les propositions de la Commission de convention praticiens de l'art infirmier-organismes assureurs formulées le 4 avril 2000;

Vu l'avis du Service du contrôle médical formulé le 4 avril 2000;

Vu l'avis du Comité de l'assurance soins de santé formulé le 10 avril 2000;

Vu l'avis de la Commission de contrôle budgétaire du 12 avril 2000;

Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 20 avril 2000;

Vu l'accord de Notre Ministre du Budget donné le 9 mai 2000;

Vu la délibération du Conseil des Ministres, le 14 juin 2000, sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 11 juillet 2000 en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 1^o des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Sur la proposition de Notre Ministre des Affaires sociales et des Pensions,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Article 1^{er}. L'article 8, de l'annexe à l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, modifié par les arrêtés royaux des 30 décembre 1985, 8 avril 1988, 2 janvier 1990, 27 avril 1990, 13 mars 1991, 19 août 1992, 5 février 1993, 12 août 1993, 30 décembre 1993, 23 juin 1994 et 28 mars 1995, est remplacé par l'annexe jointe au présent arrêté.

Art. 2. Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} juin 1997.

Art. 3. L'arrêté royal du 23 avril 1997 modifiant l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, est rapporté.

Art. 4. Notre Ministre des Affaires sociales et des Pensions est chargé de l'exécution du présent arrêté.";

Considérant, d'office, qu'il s'impose de vérifier si le Conseil d'Etat est compétent pour connaître de la requête; que, lorsqu'il est saisi d'un recours en annulation fondé sur l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées le 12 janvier 1973, le Conseil d'Etat n'est pas compétent, en principe, pour prononcer l'annulation partielle d'un règlement, celle-ci équivalant à la réformation de l'acte attaqué; qu'il en va cependant autrement lorsque les dispositions attaquées ne forment pas, avec celles qui ne le sont pas, un ensemble indissociable; qu'en l'espèce, l'arrêté royal du 3 septembre 2000, précité, ne compte que quatre articles; que le requérant demande l'annulation des seuls articles 1^{er} et 2, à l'exclusion des articles 3 et 4; qu'à supposer qu'il lui soit donné satisfaction, il en résulterait que seraient annulées les dispositions du règlement attaqué, qui en déterminent le contenu spécifique, et que demeurerait en vigueur celle en vertu de laquelle l'arrêté royal du 23 avril 1997 modifiant l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé et indemnités en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, modifié par les arrêtés royaux des 30 décembre 1985, 8 avril 1988, 2 janvier 1990, 27 avril 1990, 13 mars 1991, 19 août 1992, 5 février

1993, 12 août 1993, 30 décembre 1993, 23 juin 1994 et 28 mars 1995, est rapporté; qu'ainsi, serait remis en vigueur l'article 8 de l'annexe de l'arrêté royal du 14 septembre 1984, précité, dans son état antérieur à l'arrêté royal du 23 avril 1997; que la remise en vigueur d'une réglementation antérieure n'équivaudrait pas à une réformation de l'arrêté royal attaqué; que, par ailleurs, le requérant ne saurait, sans se contredire, poursuivre l'annulation de la décision de rapporter un arrêté royal alors que lui-même a introduit précédemment devant le Conseil d'Etat un recours, toujours pendant, tendant à son annulation; que, dès lors, le Conseil d'Etat est compétent pour connaître de la requête;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité tirée du défaut d'intérêt légitime en ce que le requérant, membre de la Commission de convention entre les praticiens de l'art infirmier et les organismes assureurs, ne poursuit l'annulation de l'arrêté royal attaqué qu'en vue de faire pression pour obtenir une modification de la nomenclature et non pour des motifs tirés de l'illégalité intrinsèque de celui-ci;

Considérant que le requérant réplique que les compétences de la commission précitée ont été méconnues lors de l'élaboration de l'arrêté royal attaqué et qu'il a, dès lors, un intérêt fonctionnel au recours en sa qualité de membre de celle-ci, en même temps qu'un intérêt personnel à agir en tant que praticien de l'art infirmier, en ce que l'arrêté royal attaqué "entérine" des restrictions d'honoraires en reprenant, avec effet rétroactif, une nomenclature strictement identique à celle qui était fondée sur l'arrêté royal du 23 avril 1997; qu'il fait valoir encore que le contrariété que pourrait éprouver la partie adverse à la suite de l'annulation de l'acte attaqué ne compromet pas la légitimité de son intérêt;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse expose que le requérant a voulu rechercher une conciliation plutôt que provoquer le chaos en poursuivant l'annulation des arrêtés royaux de substitution qui seraient pris, pourvu que la nomenclature des soins infirmiers fasse l'objet d'une nouvelle évaluation en vue de son éventuelle modification; qu'il s'avère que la commission administrative à laquelle le requérant participe a effectivement pris acte de son souhait de voir évaluer la nomenclature existante en vue de pouvoir la modifier et que, dans ces conditions, le requérant n'a aucun intérêt au recours;

Considérant qu'il ressort des pièces de la procédure que le requérant exerce la profession d'infirmier indépendant, qu'en cette qualité, il a un intérêt personnel à poursuivre l'annulation de l'arrêté royal attaqué, dans la mesure où celui-ci fixe la

nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités pour les soins donnés par des infirmiers ou infirmières graduées ou assimilées, qu'au surplus, en tant que membre de la Commission de convention entre les praticiens de l'art infirmier et les organismes assureurs, le requérant a un intérêt fonctionnel à soutenir que les règles relatives à l'exercice de ses fonctions ont été méconnues, que s'il est vrai qu'il n'a pas exclu toute conciliation, en posant comme condition que la nomenclature fût évaluée en vue de son éventuelle modification, cette condition n'a cependant pas été remplie, et que le fait que ses souhaits à cet égard aient été mentionnés par la commission dont il fait partie ne suffit pas à établir qu'il soit sans intérêt légitime à poursuivre l'annulation de l'arrêté royal attaqué; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que le requérant prend un premier moyen "du principe général de motivation des actes administratifs, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat, et de l'excès de pouvoir"; qu'il fait valoir que l'acte attaqué ne repose pas sur des motifs adéquats et pertinents en fait et en droit, qu'il est entaché d'une erreur de fait, en ce qu'en l'accomplissant, l'autorité prétend réaliser des économies, alors qu'il ne fait qu'entériner l'accroissement des dépenses, et qu'il repose encore sur une erreur de droit, en ce que la partie adverse prétend contourner un arrêt antérieur, et qu'elle s'est laissée guider par le fait accompli, donnant ainsi à son règlement une cause qui n'est pas valable;

Considérant que, dans son mémoire en réponse et dans son dernier mémoire, la partie adverse affirme que le préambule de l'acte attaqué se réfère aux avis émis respectivement par la Commission de convention entre les praticiens de l'art infirmier et les organismes assureurs le 4 avril 2000, par le Comité de l'assurance le 10 avril 2000, par la Commission de contrôle budgétaire le 12 avril 2000, par l'Inspection des finances le 20 avril 2000, ainsi qu'à l'avis de la Section de législation du Conseil d'Etat du 11 juillet 2000, que les motifs de fait et de droit de l'arrêté royal attaqué ressortent clairement du dossier administratif, qu'il s'imposait en effet de préserver la sécurité juridique et d'éviter tout remboursement de prestations opérées sur la base de la nomenclature des soins infirmiers, telle que fixée par l'arrêté royal du 23 avril 1997, alors que son annulation était raisonnablement à craindre, qu'il convenait d'y substituer un nouvel arrêté de même portée, après avoir demandé tous les avis requis, et d'éviter ainsi aux dispensateurs de soins de devoir transformer immédiatement leur programme informatique pour appliquer la nomenclature préexistante, ce qui eût été le cas si l'arrêté royal du 23 avril 1997 avait été annulé; qu'elle soutient que, dans son avis, la Section de législation du Conseil d'Etat a constaté que le projet appelé à devenir l'arrêté royal

attaqué respectait l'autorité de chose jugée de l'arrêt d'annulation n° 72.579 du 18 mars 1998 quant à la composition de la Commission de convention entre les praticiens de l'art infirmier et les organismes assureurs et qu'il visait à rapporter et à remplacer rétroactivement l'arrêté royal du 23 avril 1997, ce qui pouvait être admis, moyennant une formulation adéquate, compte tenu du recours en annulation dont celui-ci faisait l'objet; que la partie adverse fait valoir encore que la nomenclature mentionnée dans l'acte querellé a été définie par l'arrêté royal du 23 avril 1997, sur la base de l'arrêté royal du 30 décembre 1996 portant des mesures temporaires et conservatoires en matière de maîtrise des soins de santé concernant certains honoraires, prix et montants, en application de l'article 3, § 1^{er}, 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, notamment l'article 3, troisième alinéa, et qu'ainsi, l'arrêté attaqué a pour objet de maîtriser les dépenses et non de réaliser des économies; qu'elle soutient que de nombreux éléments empêchent de reporter sur la nomenclature la cause des dérapages budgétaires, d'ailleurs généralisés au sein de l'assurance soins de santé

Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant soutient, en substance, qu'un acte de portée réglementaire, tel l'arrêté royal attaqué, doit avoir une cause, soit un ou des motifs de nature à le justifier, qu'il s'agit d'une exigence essentielle de l'activité administrative, distincte de l'obligation de motivation formelle, que ce ou ces motifs doivent ressortir des pièces du dossier administratif, qu'en l'espèce, les motifs de l'arrêté royal attaqué reposent sur une erreur, aussi bien quant aux motifs de fait que quant aux motifs de droit; qu'en effet, d'une part, la partie adverse n'établit pas en quoi cet arrêté royal contribuerait à maîtriser les dépenses, mais se borne à alléguer que le requérant n'établit pas que ces motifs n'existent pas, qu'elle devrait être en mesure de démontrer que l'arrêté attaqué répond au but poursuivi, qu'il ressort au contraire de différents documents que, depuis le début de sa mise en application, la nouvelle nomenclature n'a généré aucune économie au profit de l'assurance soins de santé, mais que les dépenses de l'assurance obligatoire ont explosé, ce qui oblige à conclure que la partie adverse ne pouvait refaire à l'identique un règlement qui avait prétendument pour objectif de réaliser des économies en sachant que cet objectif n'était pas atteint; que, d'autre part, la partie adverse s'est fondée, à tort, sur ce que l'annulation de l'arrêté royal du 23 avril 1997 allait provoquer un vide juridique et qu'elle l'obligerait à rembourser toutes les prestations accomplies en application de la réglementation antérieure, alors qu'un arrêt qui annule un règlement a pour effet de faire revivre les actes administratifs abrogés implicitement ou explicitement par le règlement annulé, mais qu'il reste sans effet sur les actes individuels d'application de ce règlement, en sorte que tous les remboursements décidés sur la base du règlement annulé seraient restés valides;

que c'est à tort également que la partie adverse a cru pouvoir échapper aux effets de l'arrêt d'annulation en refaisant un arrêté identique avec effet rétroactif, privant ainsi arbitrairement certains requérants de leur recours juridictionnel, que c'est en vain qu'elle se réclame de l'avis de la Section de législation constatant que l'autorité de chose jugée par l'arrêt n° 75.579 du 18 mars 1998 était respectée alors que, l'annulation ayant été prononcée pour vice de composition de la Commission de convention entre les praticiens de l'art infirmier et les organismes assureurs, la Section de législation ne s'est pas prononcée sur la validité quant au fond du projet appelé à devenir le règlement attaqué; que le requérant soutient enfin que, si l'arrêté royal attaqué, de portée réglementaire, ne devait pas être formellement motivé en application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, en l'espèce, les motifs de l'arrêté royal attaqué sont à ce point incertains qu'ils auraient dû, pour pouvoir être contrôlés par le juge, figurer dans l'acte attaqué, ce qui n'est pas le cas;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen "de la violation de la procédure de modification de la nomenclature des prestations de santé prévue à l'article 35, § 2, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, et plus particulièrement de l'obligation de prendre l'avis de la Commission de convention compétente, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir"; qu'il fait valoir que les membres de la Commission de convention entre les praticiens de l'art infirmier et les organismes assureurs n'ont pas donné leur accord sur le texte qui a été adopté, qui reproduit la nomenclature annexée à l'arrêté royal du 23 avril 1997, mais sur un projet qui reproduisait "le contenu des AR du 23 avril 1997 et suivants, qui ont modifié l'article 8 de la nomenclature", qu'il leur a été affirmé, à tort, que toutes les prestations effectuées depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 23 avril 1997 risquaient de devoir être remboursées, que les membres de la commission n'ont reçu la convocation que 28 heures avant la réunion, sans même que la proposition de réfection de l'arrêté du 23 avril 1997 figurât à l'ordre du jour, et que c'est donc sans avoir été dûment informés qu'ils ont donné leur avis;

Considérant que la partie adverse répond que le Roi a pris l'arrêté attaqué sur la base d'une proposition élaborée par la commission compétente, conformément à l'article 35, § 1^{er}, alinéa 3, et 35, § 2, 3^o, de la loi du 14 juillet 1994, précitée, que cette commission a, le 4 avril 2000, proposé, "à une majorité écrasante (que) le contenu des A.R. du 23 avril 1997, 8 juillet 1997, 4 juin 1998, 28 janvier 1999 et 9 juin 1999, qui ont modifié l'article 8 de la nomenclature, puissent être repris dans les nouveaux A.R. qui entreraient en vigueur aux mêmes dates", que cette proposition a été acceptée, pour ce

qui concerne l'arrêté royal du 23 avril 1997, après que la Section de législation du Conseil d'Etat eût constaté qu'il n'y avait pas lieu, en l'absence de tout recours, de procéder de la même façon s'agissant des autres arrêtés visés; qu'elle fait valoir encore que la convocation à la réunion du 4 avril 2000, qui n'était soumise à aucun délai, portait que celle-ci avait pour objet "la formulation d'un avis suite à l'annulation possible par le Conseil d'Etat de l'A.R. du 23 avril 1997. Cet A.R. qui est entré en vigueur le 1^{er} juin 1997, modifiait fondamentalement l'article 8 de la nomenclature des prestations (soins infirmiers à domicile ...)", et ajoute qu'en cas d'annulation de l'arrêté royal du 23 avril 1997, les remboursements de prestations de soins infirmiers auraient dû être remboursés, à défaut de base réglementaire;

Considérant que le requérant réplique que la commission compétente n'a pas été mise en mesure "de donner un avis serein" sur le texte qui lui était soumis, qu'elle ne s'est pas prononcée sur le texte définitivement adopté, que la lecture combinée de l'article 35, § 1^{er}, alinéa 3, et de l'article 35, § 2, 3^o, de la loi du 14 juillet 1994, précitée, obligeait à conclure que l'avis de la Commission de convention entre les praticiens de l'art infirmier et les organismes assureurs était particulièrement important pour l'information de l'autorité, que cet avis avait un caractère substantiel et était prévu dans l'intérêt des administrés, puisqu'il devait être donné par un collège composé en partie de représentants des organisations syndicales, qu'il devait être formulé en connaissance de cause, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce, puisque la convocation, envoyée le 3 avril 2000 pour une réunion qui devait avoir lieu le 4 avril 2000 à 14h., ne laissait aucune possibilité aux membres de la commission de préparer la réunion, que l'ordre du jour était évasif, que la commission a été induite en erreur au cours de la séance par la lettre du conseil de l'autorité dont il ressortait qu'en cas d'annulation toutes les prestations devaient être considérées comme indues et remboursées, alors qu'il a été montré qu'il n'en eût rien été, qu'au contraire, les praticiens, membres de la Commission de convention entre les praticiens de l'art infirmier et les organismes assureurs, avaient tout à gagner à l'annulation de l'arrêté royal du 23 avril 1997, et que l'autorité ne pouvait adopter une décision différente de la proposition qu'après l'avoir soumise une nouvelle fois à la Commission de convention entre les praticiens de l'art infirmier et les organismes assureurs pour une nouvelle consultation; qu'en l'espèce, la Commission de convention entre les praticiens de l'art infirmier et les organismes assureurs avait proposé que "le contenu des AR du 23 avril 1997 et suivants, qui ont modifié l'article 8 de la nomenclature, puisse être repris dans les nouveaux AR qui entreraient en vigueur aux mêmes dates", alors que l'arrêté royal attaqué ne reproduit finalement que le contenu du seul arrêté royal du 23 avril 1997; qu'elle déclare s'en remettre finalement à la sagesse du Conseil d'Etat quant à savoir si la partie adverse peut trouver une justification dans l'avis

de la Section de législation en ce qu'il mentionne qu'il n'y a pas lieu de reprendre les arrêtés subséquents dans la mesure où ils ne font pas l'objet de recours en annulation et ne peuvent plus être rapportés;

Considérant, sur les deux moyens réunis, que, par les dispositions attaquées, la partie adverse a entendu éviter la probable annulation, et ses conséquences, de l'arrêté royal du 23 avril 1997, précité; qu'à cette fin, elle a décidé de rapporter cet arrêté royal et de lui substituer l'arrêté royal attaqué du 3 septembre 2000, de portée identique, en le faisant entrer en vigueur le 1^{er} juin 1997, soit à la même date que l'arrêté royal rapporté du 23 avril 1997; que l'arrêté royal attaqué, de portée réglementaire, n'avait pas à être motivé en la forme; qu'en l'élaborant, la partie adverse a procédé à une nouvelle consultation de la Commission de convention entre les praticiens de l'art infirmier et les organismes assureurs, du Service du contrôle médical, du Comité de l'assurance soins de santé, de la Commission de contrôle budgétaire, de l'Inspecteur des finances et obtenu l'accord du Ministre du Budget; que, consultée à son tour sur le projet appelé à devenir l'arrêté royal du 3 septembre 2000, attaqué, la Section de législation L.30.0294/1 du Conseil d'Etat a observé, dans son avis du 11 juillet 2000 (L.30.292/1, L. 30.293/1, L.30.294/1, L. 30.295/1, L. 30.296/1), notamment ce qui suit :

" Ce remplacement fait suite à l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, section d'administration, contre l'arrêté royal du 23 avril 1997 précité. L'unique moyen que soulève la requête en annulation est la composition irrégulière de la commission de convention entre les praticiens de l'art infirmier et les organismes assureurs qui a formulé les propositions sur lesquelles se fonde l'arrêté royal du 23 avril 1997 et qui sont prescrites par l'article 35 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Les auteurs du projet L. 30.292/1 entendent essentiellement remédier rétroactivement au vice de forme soulevé dans la requête en annulation précitée.

(...)

3. Si les formalités préalables ont été dûment respectées en ce qui concerne les dispositions en projet (en note : Les propositions de la commission de convention entre les praticiens de l'art infirmier et les organismes assureurs, sur lesquelles se fondent les dispositions en projet, ont été formulées dans le respect de l'autorité de la chose jugée de l'arrêt d'annulation n° 72.579 du 18 mars 1998 pour ce qui concerne la composition de la commission de convention concernée), il s'impose néanmoins de formuler les observations suivantes au sujet du texte du projet L. 30.292/1.

3.1. Selon l'article 2 du projet, celui-ci produit ses effets le 1^{er} juin 1997, soit la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 23 avril 1997, faisant l'objet du recours en annulation.

En ce qui concerne cette adaptation rétroactive de la nomenclature des prestations de santé, le Conseil d'Etat, section de législation, estime devoir souligner que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible qu'à certaines conditions.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsque la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des droits acquis.

Il s'impose que les auteurs du projet vérifient s'il existe l'un des motifs énumérés pour justifier l'attribution d'un effet rétroactif aux dispositions énoncées dans le projet L. 30.292/1.

3.2. L'article 3 du projet L. 30.292/1 dispose que le texte en projet «remplace» celui de l'arrêté royal du 23 avril 1997 «à partir du 1er juin 1997».

Pareil «remplacement» rétroactif consiste à rapporter l'arrêté royal concerné, ce qui n'est pas inadmissible, compte tenu du recours en annulation en cours devant la section d'administration.

(...).";

qu'ainsi, la partie adverse, a entendu, en adoptant l'arrêté royal attaqué, remplacer rétroactivement l'arrêté royal du 23 avril 1997 par un nouvel arrêté de même portée, mais exempt de l'illégalité dont le premier paraissait être affecté; que ce faisant, elle entendait assurer l'application continue de la réglementation et de la nomenclature des prestations de santé figurant en annexe; que le requérant n'établit pas et que le Conseil d'Etat n'aperçoit pas en quoi, en élaborant à cette fin l'arrêté royal attaqué, la partie adverse aurait commis une illégalité; qu'elle devait, avant d'adopter l'arrêté royal attaqué, en soumettre le projet pour avis, notamment, à la Commission de convention entre les praticiens de l'art infirmier et les organismes assureurs, dûment composée; qu'en l'espèce, comme la Section de législation du Conseil d'Etat l'a constaté dans son avis précité, la commission a été consultée le 4 avril 2000 dans la composition qui devait être la sienne à cette date; que, convoqués le 3 avril 2000 à une réunion fixée au lendemain, le 4 avril 2000 à 14 heures, les membres de la commission n'ont disposé que de très peu de temps pour procéder à un examen préalable des questions à l'ordre du jour; que, dans ces circonstances, les informations qui leur ont été données en séance par le président ont été déterminantes; que le procès-verbal CCW n° 2000/4 de la réunion du 4 avril 2000 fait état de ce qui suit :

" 1. Formulation d'un avis suite à la possible annulation par le Conseil d'Etat de l'arrêté royal du 23 avril 1997.

(...)

M. MAES, président, affirme que le conseil du gouvernement recommande de tenir compte du fait que le Conseil d'Etat annulera peut être l' AR du 23 avril 1997. Cela signifierait que les interventions basées sur les prestations attestées par le truchement de la nomenclature en vigueur depuis le 1^{er} juin 1997, seraient indues et qu'elles devraient être récupérées. Cela serait une catastrophe pour les patients, les praticiens de l'art infirmier et les organismes assureurs.

Il ne souhaite pas que la Commission de convention examine les causes de cette éventuelle annulation par le Conseil d'Etat. Le but de cette réunion est de chercher une solution afin d'éviter le chaos.

Une éventuelle solution consisterait dans la rédaction de nouveaux arrêtés royaux ayant le même contenu et la même date d'entrée en vigueur que ceux qui pourraient être annulés et qui viennent d'être distribués. Pour ce faire, toutes les étapes de la procédure doivent être suivies. La première étape consiste dans l'approbation de ces nouveaux AR par la Commission de convention.

Il s'agit d'une solution préventive qui permettrait un fonctionnement ininterrompu du système sans que les patients ni les praticiens de l'art infirmier ne soient gênés par une éventuelle annulation des AR concernés. Il n'est même pas nécessaire d'envoyer une circulaire aux praticiens de l'art infirmier.

Quelle que soit la solution proposée par la Commission de convention, une solution rapide s'impose étant donné que la date à laquelle les AR seraient éventuellement annulés, n'est pas connue.

(...).";

qu'il est excessif d'affirmer qu'ainsi, le président a induit la commission en erreur, et que, par suite, celle-ci a donné son avis dans des conditions irrégulières, en manière telle que l'arrêté royal attaqué serait lui-même irrégulier; qu'en effet, l'intentement avec succès d'actions en répétition de l'indu à la suite de l'annulation de l'arrêté royal du 23 avril 1997 ne pouvait être exclu; que, pour le surplus, il n'appartient pas au Conseil d'Etat, saisi comme en l'espèce, d'une requête en annulation, sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées le 12 janvier 1973, de rechercher si l'arrêté royal attaqué contribue adéquatement ou non à la maîtrise des dépenses de soins de santé voulue par le législateur, l'efficience de l'acte attaqué restant, sauf erreur manifeste d'appréciation qui fait défaut en l'espèce, étrangère à sa légalité;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les deux moyens ne sont pas fondés;

Considérant que le requérant prend, à titre subsidiaire, un troisième moyen "de la violation du principe général du droit de non-rétroactivité des actes et règlements administratifs et de l'excès de pouvoir"; qu'il fait valoir que l'arrêté royal attaqué, du 3 septembre 2000, sortit ses effets à partir du 1^{er} juin 1997, alors qu'un principe général du droit non écrit interdit la rétroactivité des actes et des règlements administratifs, et

que la rétroactivité est d'autant plus proscrite qu'elle n'est pas nécessaire au bon fonctionnement et à la continuité du service;

Considérant qu'il y lieu d'ordonner la réouverture des débats pour permettre à l'auditeur rapporteur d'examiner ce moyen,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'Auditorat désigné par l'Auditeur général est chargé de rédiger un rapport complémentaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-cinq juin 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.