CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 152.357 du 7 décembre 2005

G./A.86.765/VI-15.266

En cause : **L' association sans but lucratif FEDERATION BELGE DES CHAMBRES SYNDICALES DE MEDECINS,**

ayant élu domicile chez
Me Eric THIRY, avocat,
avenue Hippolyte Boulenger, n° 49,
1180 Bruxelles,

contre :

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

ayant élu domicile chez
Me Bernard ANDRE, avocat,
avenue Blonden, n° 13,
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 septembre 1999 par l'association sans but lucratif FÉDÉRATION DES CHAMBRES SYNDICALES DE MÉDECINS qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 3 mai 1999 "relatif au dossier médical général", publié au Moniteur belge du 17 juillet 1999;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme CARLIER, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 8 février 2005 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 7 septembre 2005, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 5 octobre 2005;

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

Entendu, en leurs observations, Me ric THIRY, avocat, comparaissant pour la requérante et Me Sophie DEBELLE, loco Me Bernard ANDRE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} CARLIER, 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 sont les suivants:

1. En vertu de l'article 35duodecies de l'arrêté royal n^{o} 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, fixer des règles relatives à la structure et à l'organisation de la pratique professionnelle, notamment "l'organisation et la gestion du dossier médical général".

2. En exécution de cette disposition, un projet d'arrêté royal relatif au "dossier médical général" a été rédigé. Celui-ci a été soumis au Comité de concertation le 25 juin 1998. Le rapport du Comité de concertation a été établi le 6 juillet 1998.

3. Le 16 septembre 1998, la Section de législation du Conseil d'Etat a été saisie d'une demande d'avis sur le projet d'arrêté précité. Elle a donné son avis le 12 janvier 1999.

4. Le 19 mars 1999, le projet a, à nouveau, été soumis au Comité de concertation.

5. Le 29 avril 1999 a été adopté l'arrêté royal 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.

Cet arrêté royal vise notamment le "Dossier médical global".

Il a été publié au Moniteur belge le 27 mai 1999.

6. L'arrêté royal relatif au "Dossier médical général" a été adopté le 3 mai 1999.

Il est rédigé comme suit :

" ALBERT II, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, Salut.
Vu l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales, notamment l'article 35duodecies, inséré par la loi du 29 avril 1996 remplacé par la loi du 10 décembre 1997 et modifié par la loi du 16 avril 1998;
Vu l'avis du Comité de concertation visé par l'arrêté royal du 5 juin 1998 portant création d'un Comité de concertation entre le Ministre de la Santé publique, le Ministre des Affaires sociales, les organisations professionnelles des médecins et les organismes assureurs, donné le 7 septembre 1998;
Vu l'avis de l'Inspection des finances, donné le 28 janvier 1997;
Vu la délibération du Conseil des ministres du 11 septembre 1998 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 12 janvier 1999 en application de l'article 84, alinéa1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;
Sur la proposition de Notre Ministre de la Santé publique et de Notre Ministre des Affaires sociales et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil,
Nous avons arrêté et arrêtons :

Article 1er. § 1er. On entend par «dossier médical général» (DMG) au sens du présent arrêté : un ensemble fonctionnel et sélectif de données médicales, sociales et administratives pertinentes relatives à un patient, qui font l'objet d'un traitement manuel ou informatisé.
Le dossier médical général a pour but d'optimaliser la qualité des soins dispensés en (sic) d'éviter les doubles emplois en ce qui concerne les actes.
§ 2. Le «dossier médical général» comprend les éléments suivants : les données socio-administratives relatives au patient, l'anamnèse et les antécédents (maladies, interventions, vaccins reçus), une liste de problèmes (allergies, médication), les rapports de médecins spécialistes et d'autres prestataires de soins ainsi que les examens de laboratoire, un volet plus spécifiquement réservé au médecin généraliste et, le cas échéant, des dossiers à rubriques spécifiques.
§ 3. Le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions peut, sur proposition du «Conseil supérieur des Professions de la Santé - Section Médecins», visé à l'article 35terdecies de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales formuler des recommandations précisant la structure et le fonctionnement du «dossier médical général».
§ 4. Par «Dossier Médical Global», comme visé par l'arrêté royal du 29 avril 1999 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, il est entendu le «Dossier Médical Général» comme défini par le présent arrêté, pris en exécution de l'article 35duodecies de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967, inséré par la loi du 29 avril 1996, remplacé par la loi du 10 décembre 1997 et modifié par la loi du 16 avril 1998.

Art. 2. Il y a un seul «Dossier Médical Général» par patient. Il est géré par un médecin généraliste.

Art. 3. § 1. Le patient peut choisir librement le médecin généraliste qui gère son « dossier médical général»; il peut modifier son choix.
Dans ce cas, sont d'application les dispositions de l'article 13, § 1er de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 mentionné ci-dessus, à tous les éléments du Dossier Médical Général comme visé à l'article 1er, § 2, à l'exception du volet plus spécifiquement réservé au médecin généraliste.
§ 2. Le patient concerné fait connaître son choix à l'organisme assureur auquel il est inscrit. Cet organisme assureur transmet à la direction de l'art de Guérir du Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement via l'INAMI le nombre des patients pour lesquels chaque médecin généraliste gère un dossier Médical Général.
§ 3. Les modalités d'exécution afférentes aux règles définies aux §§ 1er et 2 du présent article sont précisées par les Ministres qui ont la Santé publique et les Affaires sociales dans leurs attributions après concertation au sein du «Comité de concertation» visé par l'arrêté royal du 5 juin 1998 portant création d'un Comité de concertation entre le Ministre de la Santé publique, le Ministre des Affaires sociales, les organisations professionnelles des médecins et les organismes assureurs.

Art. 4. § 1er. Le médecin généraliste-gestionnaire d'un «DMG» transmet, moyennant le consentement du patient, toutes les données nécessaires et utiles aux collègues médecins généralistes ou spécialistes qui traitent le patient en question.
§ 2. Lors du traitement d'un patient, les médecins généralistes ou les médecins spécialistes s'enquièrent de l'éventuel médecin généraliste-gestionnaire d'un DMG et transmettent à ce dernier les informations nécessaires et utiles. Le patient peut s'y opposer.
§ 3. Les modalités d'exécution afférentes aux règles définies aux §§ 1er et 2 du présent article sont précisées par les Ministres qui ont la Santé publique et les Affaires sociales dans leurs attributions après concertation au sein du «Comité de concertation», visé par l'arrêté royal du 5 juin 1998 portant création d'un Comité de concertation entre le Ministre de la Santé publique, le Ministre des Affaires sociales, les organisations professionnelles des médecins et les organismes assureurs.

Art. 5. Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

Art. 6. Notre Ministre de la Santé publique et Notre Ministre des Affaires sociales sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.".

Cet arrêté royal a été publié au Moniteur Belge le 17 juillet 1999.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Considérant qu'il ressort des dernières pièces produites par la requérante que la requête est recevable;

Considérant que la requérante prend un moyen, le premier de la requête, de la violation des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, en particulier de l'article 3, § 1er, de celles-ci; qu'elle soutient que la Section de législation du Conseil d'Etat a donné son avis le 12 janvier 1999 sur le projet appelé à devenir l'arrêté royal

attaqué, qu'en son article 1er, § 4, l'arrêté royal attaqué définit le "Dossier médical global" comme étant le "Dossier médical général", que, toutefois, le "Dossier médical global" fait l'objet de l'arrêté royal du 29 avril 1999, précité, qu'il est dès lors impossible que la Section de législation ait pu donner un avis sur un projet d'arrêté qui contient une mise en concordance de son contenu avec celui d'un autre arrêté royal non encore publié au moment où l'avis a été donné, que l'article 1er, § 4, de l'arrêté royal attaqué résulte d'une modification essentielle apportée au projet initial et qu'une telle modification aurait dû être soumise à l'avis préalable de la Section de législation du Conseil d'Etat;

Considérant que la partie adverse répond que l'arrêté royal attaqué a été soumis à l'accord des membres du Comité de concertation au sein duquel la requérante est représentée, que, lors de la réunion de ce Comité du 19 mars 1999, la question relative au "Dossier médical général" et au "Dossier médical global" a été abordée, que le Ministre s'est enquis de la signification des termes "Dossier médical global", que, historiquement, ce sont les termes "Dossier médical général" qui ont été utilisés, notamment, par la loi dite de la "Pax medica", que, toutefois, ce sont ceux de "Dossier médical global" qui figurent dans l'arrêté royal du 29 avril 1999, précité, sans que le contenu du "Dossier médical global" y fût précisé, que les membres du Comité de concertation se sont entendus dès lors pour introduire un § 4 à l'article 1er de l'arrêté royal attaqué, sans qu'il s'agisse d'une modification essentielle du projet soumis à la Section de législation du Conseil d'Etat;

Considérant que la requérante réplique que la partie adverse n'explique pas comment la Section de législation du Conseil d'Etat aurait pu donner un avis sur un projet d'arrêté qui contient une mise en concordance de son contenu avec celui d'un autre arrêté non encore publié à la date de la demande d'avis et que rien n'autorise la partie adverse à affirmer qu'il ne s'agit pas d'une modification essentielle du projet initial;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient que la modification apportée au projet à la suite de la réunion du Comité de concertation du 19 mars 1999 n'était pas substantielle et qu'elle ne nécessitait pas un nouvel avis de la Section de législation du Conseil d'Etat puisque, alors que l'arrêté royal du 29 avril 1999, précité, ne définissait pas ce qu'il fallait entendre par "Dossier médical global", cette définition est apportée par l'article 1er, § 4, de l'arrêté royal attaqué, lequel détermine clairement ce qu'il faut entendre par "Dossier médical général" par une disposition dont le projet a été soumis à la Section de législation du Conseil d'Etat; qu'elle conclut que l'ajout au texte du projet à la suite de la réunion du Comité de

concertation du 19 mars 1999 est sans aucune incidence sur le contenu et la portée de l'arrêté royal attaqué, qu'elle ne peut être tenue pour substantielle, qu'il ne s'agissait que d'une précision visant à éviter toute confusion entre la notion, habituellement utilisée, de "Dossier médical général" et celle de "Dossier médical global", mentionnée dans l'arrêté royal du 29 avril 1999, précité;

Considérant que l'arrêté royal attaqué a été pris en application de l'article 35duodecies de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967, précité, selon lequel le Roi fixe notamment les règles concernant la structure et l'organisation de la pratique des médecins, étant précisé que "Par structure et organisation de la pratique professionnelle, on entend notamment : l'organisation et la gestion du dossier médical général"; qu'en exécution de cette disposition, le Gouvernement a décidé, le 7 octobre 1997, de libérer une enveloppe de 500 millions de francs sur une base annuelle en vue du financement de la réglementation relative au "Dossier médical général" et qu'il a soumis une "proposition de concrétisation" le 25 juin 1998 au Comité de concertation des Ministres de la Santé publique et des Affaires sociales; que le 16 septembre 1998, un projet d'arrêté sur cet objet a été soumis pour avis à la Section de législation du Conseil d'Etat, dont l'article 1er définissait ce qu'il fallait entendre par "Dossier médical général" et énumérait les données devant figurer dans ce dossier, tandis que l'article 2 précisait qu'il n'y avait qu'un seul "Dossier médical général" par patient, que celui-ci était géré par un médecin généraliste et que l'article 3 précisait que le patient choisirait librement le médecin généraliste auquel il confierait son "Dossier médical général"; que, dans son avis L. 28.269/3 du 12 janvier 1999, la Section de législation n'a formulé quant à ces trois articles que des observations de formes; qu'au cours de la réunion du Comité de concertation du 19 mars 1999, le Ministre s'est inquiété de la signification du terme "Dossier médical global" figurant dans un autre projet devant être soumis au Comité de l'assurance de l'I.N.A.M.I.; que, selon le procès-verbal de cette réunion :

" il ne s'agit pas d'une simple différence de dénomination par rapport à «Dossier médical général». D'aucuns précisent qu'il s'agit de deux dossiers différents alors que d'autres sont d'avis qu'ils sont complémentaires et pourront, par la suite se rapprocher en vue de l'intégration. Il apparaît en outre que les règles quant au contenu du «Dossier médical global» tel que présenté par la Commission médico-mutualiste doivent encore être fixées. Le Ministre-Président répond que tant le terme que le contenu du «Dossier médical général» faisaient l'objet d'un accord au sein du Comité de concertation. Il ajoute que l'introduction de deux dossiers médicaux sèmera la confusion chez les médecins comme chez les patients, alors qu'il faudra précisément une information claire et précise pour convaincre le patient de l'utilité de ce dossier.

Il conclut en précisant que l'on ne peut se placer au-dessus des lois et que la loi dite de la Pax Medica, négociée au sein du Comité de concertation, parle indéniablement du «Dossier médical général». En plus le Ministre se réfère à la délibération en

Conseil des Ministres du 11 septembre 1998 d'où les Ministres de la Santé publique et des Affaires sociales ont reçu la mission d'entamer les discussions relatives à l'appui et /ou aux stimulants financiers, en vue de l'usage du Dossier médical général.

Le Dr. Moens répond qu'il est, le cas échéant, disposé à retirer son accord donné précédemment.

Le représentant du Ministre des Affaires sociales signale qu'il peut envisager le rapprochement en vue de l'intégration des 2 dossiers médicaux.";

Considérant que c'est à la suite de cette discussion qu'a été introduit un paragraphe 4 dans l'article 1er de l'arrêté royal attaqué; qu'il en ressort que par "Dossier médical global" visé à l'arrêté royal du 29 avril 1999, précité, il faut entendre le "Dossier médical général" visé au § 2 de l'article 1er de l'arrêté attaqué; que l'adjonction du § 4 n'a donc eu d'autre portée que d'établir une équivalence entre le "Dossier médical général" et le "Dossier médical global", l'article 2 de l'arrêté royal attaqué disposant qu'il y a un seul "Dossier médical général" par patient; qu'aussi inopportune que fût l'utilisation de deux formules distinctes pour désigner un même dossier médical dans une même réglementation, la modification ainsi apportée au projet appelé à devenir l'arrêté royal attaqué, qui s'est limitée à une précision terminologique destinée à couper court à une équivoque, n'avait pas une importance telle qu'elle appelât une nouvelle consultation de la Section de législation du Conseil d'Etat; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'il y a lieu d'ordonner la réouverture des débats pour permettre à l'auditeur rapporteur d'examiner les autres moyens de la requête,

D E C I D E :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Articles 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

La requérante disposera de trente jours, à compter de la réception du rapport complémentaire, pour transmettre un dernier mémoire et la partie adverse disposera d'un même délai, à compter de la réception de celui-ci, pour y répondre.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^{e} chambre, le sept décembre deux mille cinq par :

MM.	HANSE,	Conseiller d'Etat, Président f.f.,
	LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
	NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
	HARMEL,	Greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

P. HARMEL. Ph. HANSE.