

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

**n° 173.797 du 31 juillet 2007
A. 184.432/VII-37.024**

En cause : 1. la SA DORGE MEDIC,
 2. la SA OMEGA MEDICAL,
 ayant élu domicile chez
 Mes J. Bouckaert et J. Roggen, avocats,
 ayant leur cabinet à 1000 Bruxelles,
 rue de Loxum 25

contre :

l'ÉTAT BELGE, représenté par
le Ministre des Affaires sociales et de la
Santé publique,
ayant élu domicile chez
Mes L. Depré, P. Slegers et V. de Francquen, avocats,
ayant leur cabinet à 1170 Bruxelles,
chaussée de La Hulpe 178.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XII^e CHAMBRE DES VACATIONS,

Vu la requête introduite le 20 juillet 2007 par laquelle la SA Dorge Medic et la SA Omega Medical demandent la suspension d'extrême urgence de l'exécution de l'arrêté royal du 7 juin 2007 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 10 juillet 2007;

Vu la note de la partie défenderesse;

Vu l'ordonnance du 23 juillet 2007 fixant l'affaire à l'audience du 26 juillet 2007 à 10h30;

Entendu M. P. LEMMENS, président de chambre, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me T. Gevers, avocat, loco Me J. Bouckaert, avocat, et Me J. Roggen, avocat, qui comparaissent pour les parties requérantes, et Me P. Slegers, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. J. STEVENS, premier auditeur, en son avis conforme;

Vu les articles 17 et 18 et le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973,

CONSIDÈRE CE QUI SUIVIT :

1.1. L'intervention de l'assurance obligatoire soins de santé dans l'achat de voitures par des personnes à mobilité réduite est réglée par l'article 28 de l'annexe de l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification de cette disposition par l'arrêté royal attaqué, l'intervention de l'assurance concerne les frais liés à l'achat unique d'une voiture et aux adaptations ultérieures de celle-ci.

Afin de réaliser des économies en matière de sécurité sociale, l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (ci-après : l'INAMI) a pris l'initiative, en ce qui concerne les personnes admises dans une maison de repos pour personnes âgées (MRPA) ou une maison de repos et de soins (MRS), de remplacer l'intervention unique dans le prix d'achat par une intervention mensuelle dans les frais de location d'une voiture. Mandaté par l'INAMI, le bureau Deloitte a effectué une étude dont les résultats ont été consignés dans un rapport du 21 octobre 2004 "concernant les répercussions financières d'un nouveau système de financement des voitures dans le secteur MRPA/MRS".

L'initiative a ensuite été développée. Dans la convention conclue le 13 décembre 2005 entre les bandagistes et les organismes assureurs, il a été convenu que la Commission de conventions bandagistes-organismes assureurs conclurait pour le 1^{er} mars 2006 un accord de principe concernant les modalités du

nouveau système de récupération de voiturettes dans le secteur MRPA/MRS. Le nouveau système devrait permettre une économie de 3 millions d'euros par an.

Lors des négociations qui ont suivi, l'Union professionnelle des bandagistes et orthopédistes a formulé des objections à l'encontre du système de location proposé. Lors de la réunion d'un groupe de travail "Voiturettes MRPA/MRS" du 21 juin 2006, l'union professionnelle a soutenu entre autres que "si les montants forfaitaires ne sont pas revus à la hausse, ... il est impossible que tous les frais liés à la délivrance, à l'entretien, à la réparation et au reconditionnement soient couverts". La commission de conventions elle-même a décidé, le 6 juillet 2006, de transmettre au ministre la proposition ainsi que les observations de l'union professionnelle et des organismes assureurs.

Le conseil technique compétent, à savoir le Conseil technique des voiturettes, a examiné la proposition lors de sa réunion du 3 octobre 2006. La proposition, telle qu'elle fut amendée en séance, a finalement été rejetée à une majorité de 8 voix contre 7.

En application de l'article 35, § 2, 2/, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, le Ministre des Affaires sociales a ensuite demandé au conseil technique, le 13 octobre 2006, de formuler une proposition de modification de la nomenclature afin d'instaurer un système de location de voiturettes dans le secteur MRPA/MRS, conformément aux modalités fixées dans la note ministérielle. Le 24 octobre 2006, le conseil technique a approuvé une proposition de modification de la nomenclature par 11 voix contre 3 et 2 abstentions.

Cette proposition a été examinée par la Commission de contrôle budgétaire et par le Comité de l'assurance du Service des soins de santé, qui ont donné un avis favorable, respectivement les 8 et 20 novembre 2006. Au sein du Comité de l'assurance, le représentant du secteur professionnel s'était opposé à la proposition.

Le 26 avril 2007, le Conseil d'État, section de législation, a donné son avis sur le projet d'arrêté modifiant la nomenclature.

Entre-temps, le directeur de la Cellule stratégique des Affaires sociales et de la Santé publique avait demandé à la commission de conventions de se prononcer sur une proposition alternative qui répondrait à certaines objections formulées par le secteur. Toutefois, lors de la réunion de la commission de conventions du 26 avril 2007, les organismes assureurs n'étaient pas disposés à marquer leur accord sur une proposition de l'espèce. Dès lors, un accord n'a pas pu être trouvé.

L'arrêté présentement attaqué "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", a été adopté le 7 juin 2007. Il a été publié au Moniteur belge du 10 juillet 2007. Selon son article 2, il entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit celui au cours duquel il aura été publié, à savoir le 1^{er} septembre 2007.

1.2. L'article 1^{er} de l'arrêté attaqué apporte plusieurs modifications à l'article 28, § 8, de l'annexe de l'arrêté royal du 14 septembre 1984. Ce paragraphe, qui concerne l'intervention de l'assurance dans les prestations relevant de la compétence des bandagistes, est complété, entre autres, par un point IV intitulé "Intervention de l'assurance pour une aide à la mobilité pour les bénéficiaires admis dans une maison de repos pour personnes âgées ou une maison de repos et de soins".

Selon ce point IV, pour les bénéficiaires concernés, l'intervention de l'assurance prend la forme d'un forfait mensuel de location couvrant la location mensuelle d'une voiturette manuelle. Le forfait de location peut être octroyé à condition qu'un contrat de location d'une durée indéterminée ait été établi entre le dispensateur et le bénéficiaire. Ce contrat de location, qui doit être établi conformément à un modèle fixé par le conseil technique des voiturettes, doit répondre à un certain nombre de conditions précisées au point IV.

Il est en outre prévu, entre autres, que le contrat est résilié de plein droit en cas de décès du bénéficiaire.

Les voiturettes délivrées par le dispensateur doivent être nouvelles lors de la première mise en location. Tant que la voiturette n'a pas 6 ans, elle peut être

utilisée par un autre bénéficiaire. Une voiturette de 6 ans ou plus ne peut plus être délivrée à un bénéficiaire.

1.3. Les requérantes se décrivent elles-mêmes comme des firmes spécialisées en produits médicaux et paramédicaux. La première requérante déclare avoir une expérience de plusieurs années dans le secteur de la bandagisterie, notamment en matière de conseil pour l'utilisation d'aides à la mobilité. Elle tire 75% de son chiffre d'affaires de la vente de voiturettes dans le secteur MRPA/MRS. La seconde requérante déclare qu'elle est active dans le secteur depuis plusieurs années. Elle vend plus de 1000 voiturettes par an.

2.1. La partie défenderesse soulève une exception d'irrecevabilité de la demande, prise de l'absence de l'intérêt requis en droit. Selon elle, la modification de la nomenclature a déjà été décidée dans la convention nationale du 13 décembre 2005 entre les bandagistes et les organismes assureurs, et l'arrêté attaqué pourvoit à son exécution. L'annulation éventuelle de l'arrêté attaqué ne pourrait pas mettre à néant la convention sur ce point et aurait au contraire uniquement pour effet que la même décision doive être prise à nouveau. Dès lors, les requérantes n'ont pas d'intérêt à leur demande.

2.2. Il ressortira de ce qui suit qu'en tout état de cause les conditions fondamentales pour accueillir la demande de suspension ne sont pas remplies. Dans ces circonstances, il n'est pas nécessaire, à ce stade de la procédure, d'examiner l'exception soulevée.

3. En vertu de l'article 17, §§ 1er et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension d'extrême urgence de l'exécution ne peut être ordonnée qu'à la triple condition que l'extrême urgence soit établie, que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de la décision attaquée soient invoqués et que l'exécution immédiate de la décision attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable.

4.1. En ce qui concerne le préjudice grave difficilement réparable, les requérantes invoquent tout d'abord que le système de location instauré par l'arrêté attaqué déplace la charge du financement des organismes assureurs vers les bandagistes individuels. Alors que, dans le système actuel, les requérantes sont

indemnisées immédiatement pour les frais encourus, dans le nouveau système, leurs recettes seront ventilées sur plusieurs années. Les recettes générées les premières années par le système de location ne suffiront pas pour couvrir les frais fixes de l'entreprise. La première requérante produit à cet égard le rapport d'un réviseur d'entreprises du 11 juillet 2007 dont il ressort que, la première année, le système de location engendrerait une perte de 234.421 euros, soit presque 30% du chiffre d'affaires, et, la deuxième année, une perte de 229.522 euros, soit 20,84%. Selon le réviseur d'entreprises, cela signifierait que moins d'un an après l'entrée en vigueur du système de location, la procédure d'alerte visée aux articles 633 et 634 du Code des sociétés serait enclenchée, éventuellement assortie d'une dissolution de la société, laquelle devrait déposer son bilan dans les deux ans. La seconde requérante déclare que le chiffre d'affaires de sa division voiturettes est quasi équivalent à celui de la première requérante et que la division concernée sera dès lors soumise aux mêmes effets que la première requérante. Les requérantes reconnaissent qu'en principe un préjudice financier n'est pas difficilement réparable, mais elles soutiennent que c'est toutefois le cas pour le préjudice qu'elles subissent dès lors que l'exécution immédiate de l'arrêté attaqué compromettra, à très brève échéance, la viabilité et la survie de la première requérante ainsi que la viabilité de la seconde requérante. Les requérantes ajoutent que la probabilité est très faible de trouver un établissement de crédit disposé à accorder des crédits, vu les déclarations du réviseur d'entreprises.

Les requérantes soutiennent en outre qu'il leur est impossible d'appliquer le système de location dès l'entrée en vigueur de l'arrêté attaqué, à savoir le 1^{er} septembre 2007. En effet, elles ne disposent pas d'un permis d'environnement, alors que ce permis est requis pour l'installation de nettoyage qu'elles devront aménager pour remplir les conditions imposées par le système de location. La vente de voiturettes aux MRPA/MRS représente 75% du chiffre d'affaires de la première requérante, si bien que si elle n'entre pas immédiatement dans le système de location, elle verra son chiffre d'affaires chuter de 75% du jour au lendemain. Il en va de même pour la division voiturettes de la seconde requérante. En outre, les deux requérantes ensemble vendent 25% du nombre total de voiturettes dans le secteur MRPA/MRS, de sorte que si elles n'entrent pas directement dans le système de location, leur position sur le marché s'en trouvera affectée, dès lors que d'autres acteurs, entre autres les médiathèques des organismes assureurs, s'empareront de cette part du marché. L'annulation de l'arrêté attaqué ne pourra pas combler la perte de clientèle, ni compenser l'affaiblissement de la position sur le marché.

Enfin, les requérantes invoquent que l'arrêté attaqué aura pour effet qu'à très brève échéance elles devront licencier plusieurs membres du personnel. Dès lors, le personnel subira aussi un préjudice dont il faudra également tenir compte.

4.2. Le préjudice invoqué par les requérantes est essentiellement d'ordre financier. De l'aveu même des requérantes, un tel préjudice n'est pas, en principe, difficilement réparable et la preuve du contraire doit être apportée par des éléments particuliers et concrets. Il peut être admis que le préjudice financier est difficilement réparable pour un requérant si l'exécution de la décision attaquée met gravement en péril la survie même ou l'équilibre financier de l'entreprise concernée, au point que l'annulation de cette décision et le rétablissement subséquent de la légalité ne pourraient plus avoir d'utilité immédiate pour le requérant.

En ce qui concerne l'évaluation du préjudice financier, il faut tenir compte du fait que les deux parties requérantes sont des entreprises commerciales qui, selon leurs propres déclarations, occupent une place importante sur le marché concerné. On peut attendre de telles entreprises qu'elles tiennent compte des changements de circonstances et adaptent leur comportement en conséquence. C'est d'autant plus vrai en l'occurrence que le préjudice invoqué par les requérantes résulte de la modification d'une réglementation relative à la sécurité sociale. Comme le fait justement observer la partie défenderesse, la sécurité sociale n'a pas été instaurée pour subventionner des entreprises et les entreprises qui, à un moment donné, profitent d'une intervention de l'assurance dans les services et biens qu'elles fournissent, ne peuvent pas espérer un financement illimité dans le temps de leurs activités.

En l'espèce, la première requérante produit le rapport d'un réviseur d'entreprises. Il est exact que ce rapport conclut que, dans la mesure où les estimations sur lesquelles s'appuient les projections financières se réalisent effectivement, la requérante risque, dans moins d'un an, de tomber sous le coup de l'article 633 du Code des sociétés et que, dans moins de deux ans, ses capitaux propres seront entièrement absorbés. Dans ce cas, sans autres sources de financement, la requérante serait virtuellement en faillite. Cette conclusion appelle toutefois un certain nombre d'observations. Tout d'abord, le réviseur d'entreprises ne se prononce pas sur les estimations proprement dites qui ont servi de point de départ; au contraire, ces estimations sont de l'entière responsabilité du conseil

d'administration de la première requérante. En outre, le réviseur d'entreprises observe expressément que, par nature, les estimations sont incertaines, si bien que les résultats effectifs peuvent parfois s'écarter de manière significative des estimations présentées. Enfin, et surtout, les conclusions basées sur les estimations partent de l'hypothèse qu'il n'y a pas d'"autres sources de financement". À cet égard, la première requérante relève elle-même en ce qui concerne les estimations qu'elle a fournies, que la faillite serait certaine dans le courant de la deuxième année, "à moins que les associés ne procèdent à une importante restructuration du capital". Par ailleurs, il y a une possibilité de financement des investissements initiaux au moyen de crédits. La requérante prétend certes que "la probabilité est très faible" de trouver un établissement de crédit disposé à accorder un crédit, mais cette affirmation n'est étayée par aucun élément. Compte tenu de ces observations, on interprétera la conclusion du rapport du réviseur d'entreprises avec la réserve nécessaire. En tout état de cause, il n'apparaît pas avec une probabilité suffisante que la viabilité de l'entreprise de la première requérante serait mise en péril.

La seconde requérante n'avance aucun élément concret à l'appui du préjudice invoqué. Pour cela seul, on peut considérer qu'elle ne démontre pas qu'elle subirait un préjudice grave et difficilement réparable.

4.3. Dans la mesure où les requérantes soutiennent qu'elles perdront une grande part de leur chiffre d'affaires et que leur position sur le marché sera affectée, étant donné qu'elles ne disposeront pas au 1^{er} septembre 2007 du permis d'environnement requis, on notera tout d'abord que les requérantes ne doivent pas nécessairement disposer elles-mêmes d'un permis. En effet, la réglementation attaquée prévoit expressément la possibilité que le dispensateur de voiturettes conclue des contrats de coopération avec des tiers possédant les permis d'exploitation requis. En outre, selon les propres déclarations des requérantes, un permis ne serait requis que pour le nettoyage et la désinfection des voiturettes. Ces activités font toutefois partie du reconditionnement, à savoir "la reprise de la voiturette et sa préparation pour la mettre à la disposition d'un autre patient". La délivrance initiale de voiturettes, à partir du 1^{er} septembre 2007, peut commencer avant que les installations de reconditionnement des voiturettes reprises ne soient prêtes et que les autorisations nécessaires n'aient été obtenues.

4.4. Enfin, dans la mesure où elles soutiennent qu'elles seront contraintes de licencier du personnel consécutivement à la réglementation attaquée, les requérantes paraissent oublier qu'il y aura encore un besoin de personnel : ce ne sera certes plus uniquement pour vendre des voiturettes, mais désormais aussi pour en louer, en assurer l'entretien et veiller à leur reprise lors de la résiliation du contrat de location. Dès lors, les requérantes ne démontrent pas qu'à cet égard l'arrêté attaqué cause un préjudice grave.

4.5. Il résulte de ce qui précède que les requérantes ne démontrent pas qu'elles subiraient un préjudice grave, et moins encore un préjudice difficilement réparable.

5. Dès lors, une des conditions prescrites par l'article 17, §§ 1^{er} et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que la suspension de l'exécution de la décision attaquée puisse être ordonnée d'extrême urgence, n'est pas remplie. Cette constatation suffit pour rejeter la demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1er.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

Les dépens de la demande de suspension d'extrême urgence, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de la moitié pour chacune d'elles.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le trente et un juillet 2007, par :

MM.	P. LEMMENS,	président de chambre,
	F. BONTINCK,	greffier.

Le greffier,

Le président,

F. BONTINCK

P. LEMMENS

**TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.**