

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 228.537 du 25 septembre 2014

G./A.207.684/VI-19.867

En cause :

**1. LOISEAU Pierre-Yves,
2. la société privée à responsabilité limitée CABINET
DENTAIRE LOISEAU,**

ayant élu domicile chez
Me Jean-Pol DOUNY, avocat,
rue Louvrex, n° 28,
4000 Liège,

contre :

**l'Institut national d'assurance maladie-invalidité,
en abrégé INAMI,**

ayant élu domicile chez
Mes Pierre SLEGGERS et
Bruno FONTEYN, avocats,
chaussée de la Hulpe, n° 178,
1170 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête unique introduite le 3 janvier 2013, Pierre-Yves LOISEAU et la société privée à responsabilité limitée CABINET DENTAIRE LOISEAU demandent l'annulation et la suspension de l'exécution de "la règle interprétative soins conservateurs 04 [...] fixée le 24 septembre 2012 par le Comité de l'assurance soins de santé institué auprès de l'INAMI en application de l'article 22, 4°bis de la loi relative à l'assurance obligatoire soin de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Par son arrêt n° 223.760 du 6 juin 2013, le Conseil d'Etat a rejeté la demande de suspension.

La demande de poursuite de la procédure et les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement adressés au Conseil d'Etat.

Le dossier administratif a été déposé.

M. l'Auditeur au Conseil d'Etat, Denis DELVAX, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties. Elles ont déposé des derniers mémoires.

Une ordonnance du 17 avril 2014, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 21 mai 2014 à 10 heures.

M^{me} le Président de chambre, Odile DAURMONT, a exposé son rapport.

Me Maya TABET, loco Me Jean-Pol DOUNY, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et Me Bruno FONTEYN, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. l'Auditeur, Denis DELVAX, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

III.1. Le point 2.2 de l'accord national dento-mutualiste 2007/2008 du 24 janvier 2007 prévoit que la nomenclature des prestations de santé sera adaptée sur la base de propositions que le Conseil technique dentaire (C.T.D.) formulera concernant différents projets, dont le projet N° 708/06 à savoir la "Technique de collage avec du matériel composite lors d'obturations dentaires, limitée aux incisives et aux canines".

Cette modification est appelée à entrer en vigueur le 1^{er} juin 2007.

La note relative aux besoins financiers du secteur de la dentisterie pour l'année 2007, présentée à la Commission nationale dento-mutualiste préalablement à l'adoption de la convention précitée, exposait comme suit le projet d'adaptation de la nomenclature :

" 2. Invoering nieuwe projecten

2.1. terugbetaling bestaande verzorging die nog niet opgenomen is in het huidige verzekeringspakket.

[...]

2.1.2. Kleeftechnieken bij tandvullingen met composietmateriaal.

Het betreft een nieuwe verstrekking die kan worden geattesteerd voor het gebruik van adhesieve technieken bij conserverende behandelingen. Er is een honorarium vastgesteld van 10 EUR per tand.

Dit project is vermeld in het nationaal akkoord tandheelkundigen – ziekenfondsen 2005 -2006. Bij de kostenraming die destijds werd gemaakt, werd vooropgesteld dat 1/3 van de vullingen die momenteel worden uitgevoerd in de toekomst met amalgaam zouden worden uitgevoerd met composietmateriaal.

Motivering : het betreft een verstrekking die een verlenging van de levensduur van de tandvulling met zich meebrengt, een minder invasieve werkwijze in de conserverende verzorging toelaat en aldus samen met de preventieve zorg in belangrijke mate ertoe bijdraagt dat de patiënten hun natuurlijk gebit kunnen behouden.

Bovendien is er nu een ontwerp-resolutie van het Europese parlement over de strategie (lees «verbod») betreffende kwik die op zich het alternatief van het composietmateriaal onvermijdelijk zal maken. Dit versterkt de noodzaak van kleeftechnieken en zal ook het budget voor conserverende verzorging beïnvloeden. Dit punt vindt men tevens terug in de wetenschappelijke basis van het Strategisch Plan Mondzorg van maart 2003.

[...]"

III. 2. L'article 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 11 mai 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 insère, à l'article 5 de l'annexe à cet arrêté royal (prestations qui requièrent la qualification de praticien de l'art dentaire), § 1^{er} (prestations jusqu'au 18^{ème} anniversaire), rubrique "Soins conservateurs", la prestation suivante :

" ** 373590-373601 Honoraires complémentaires pour l'utilisation de techniques adhésives pour des soins conservateurs prévus à l'art. 5 de la nomenclature, sur canines ou incisives, jusqu'au 12^e anniversaire, par dent ... L 7,81".

Son article 1^{er}, 2^o, insère dans le § 2 (prestations à partir du 18^{ème} anniversaire), rubrique "Soins conservateurs", la prestation suivante :

" ** 303590-303601 Honoraires complémentaires pour l'utilisation de techniques adhésives pour des soins conservateurs prévus à l'art. 5 de la nomenclature, sur canines ou incisives, à partir du 12^e anniversaire, par dent ... L 7,81".

Il ressort du préambule de cet arrêté royal qu'il a notamment pour objet d'exécuter le projet n° 0708/06.

III. 3. Le 24 mai 2012, le Conseil technique dentaire approuve la règle interprétative suivante :

" Question : Les honoraires pour l'utilisation de la technique adhésive peuvent-ils être attestés pour des obturations à l'amalgame d'argent ?

Réponse : Non".

III. 4. Le 11 septembre 2012, le Service des soins de santé de l'INAMI établit une note CSS 2012/302 ayant pour objet des "Règles interprétatives relatives à la nomenclature des prestations de santé (articles 5 et 6) – Art dentaire – Adaptation et insérer des règles", qui prévoit notamment ce qui suit :

" Contenu : le présent arrêté concerne 3 règles interprétatives en matière de soins dentaires. Les règles sont proposées par le Conseil technique dentaire (CTD) :

[...]

2. Une règle est insérée concernant les soins conservateurs, plus particulièrement concernant le numéro pour l'utilisation de techniques adhésives (303590-303601 ou 373590-373601). Cette règle précise qu'il n'est pas possible d'attester le supplément d'honoraires pour les techniques adhésives pour les obturations avec un amalgame.

[...]

Motivation :

[...]

2. cette nouvelle règle précise que l'attestation d'un supplément d'honoraires pour la technique adhésive n'est pas permise si on obture la cavité avec un amalgame. Après une discussion au sein du CTD il est apparu qu'il est techniquement possible de coller un amalgame.

Etant donné que cette manière d'agir n'est pas conforme à l'esprit de la décision qui a conduit à l'instauration du supplément d'honoraires, cette règle est instaurée. Le but du supplément d'honoraires était de stimuler l'obturation dite blanche, au détriment de l'amalgame contenant du mercure.

Effet : la règle entrera en vigueur avec effet rétroactif à partir du 1/6/2007, date à laquelle les numéros de code pour la technique adhésive ont été insérés.

[...]".

III. 5. Le 24 septembre 2012, le Comité de l'assurance adopte notamment la règle interprétative suivante, et décide de lui faire produire ses effets le 1^{er} juin 2007 :

" Dans la rubrique 'Soins conservateurs', la règle interprétative 4 est insérée :

Question 4

Les honoraires pour l'utilisation de la technique adhésive peuvent-ils être attestés pour des obturations à l'amalgame d'argent ?

Réponse
Non".

Cette règle interprétative, qui constitue l'acte attaqué, est publiée au Moniteur belge le 6 novembre 2012.

IV. RECEVABILITE

IV. 1. Thèses des parties

A. Mémoire en réponse

La partie adverse soutient que l'acte attaqué ne fait que préciser la règle contenue dans la nomenclature des prestations de santé; qu'il ressort de l'historique de l'insertion de la prestation considérée dans la nomenclature des prestations de santé que seules les obturations avec du matériel composite, c'est-à-dire les autres que celles avec un amalgame d'argent, ont été visées ; que c'est ce qu'a décidé le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 223.760 du 6 juin 2013 sur la demande de suspension; que la société de Médecine dentaire et la Vlaamse Beroepsvereniging van Tandarsten confirment que le code de la nomenclature susmentionné ne peut et n'a jamais pu couvrir le recours à la technique du collage d'amalgame d'argent ; que l'arrêt n° 206.322 du 1^{er} juillet 2010 énonce que le seul fait qu'une interprétation soit unilatérale et est imposée à tous ne contredit pas qu'il s'agit d'une interprétation ; qu'en outre, l'article 73 de la loi du 14 juillet 1994 prévoit que "[les praticiens] s'abstiennent de prescrire, d'exécuter ou de faire exécuter des prestations superflues ou inutilement onéreuse à charge du régime d'assurance obligatoires soins de santé et indemnités"; que, puisque les études scientifiques n'ont pu déjà en 1997 démontrer l'intérêt d'utiliser un collage sous les amalgames d'argent, le premier requérant ne pourrait en aucun cas porter ce type de technique en compte de la sécurité sociale; qu'il n'a donc pas d'intérêt légitime au recours; que les requérants ne sont pas destinataires de l'acte attaqué, seuls les patients l'étant ; que les requérants ne sont donc pas directement préjudiciés par l'acte attaqué; que les requérants ne perdront pas de patients puisque la mesure s'applique à tous les dentistes; que les requérants ne perdront pas un gain légitime puisque le collage du plombage gris ne se justifie pas et qu'il aurait été irrégulier de le porter en

compte; et que l'acte attaqué n'oblige pas les requérants à rembourser les montants irrégulièrement portés en compte depuis l'année 2007, seule une autre décision pouvant avoir une telle portée.

B. Mémoire en réplique

Les requérants répliquent que l'acte attaqué modifie bien la nomenclature et est donc un acte attaquant; qu'il faut examiner le moyen pour pouvoir se prononcer sur la recevabilité du recours ; que les requérants travaillent au contact d'une population défavorisée; que la suppression du remboursement de la prestation signifie donc qu'elle ne sera plus effectuée ; que les requérants voient leur pratique modifiée puisque l'acte attaqué favorise l'utilisation d'amalgames à base de résine ou de plombage gris sans utilisation de colle, mais sans tenir compte de la solution adéquate pour le patient; que la majorité des études reconnaissent que l'utilisation des plombages gris est parfois préférable; qu'il s'agit d'une technique courante en dentisterie sociale; que les requérants sont susceptibles de devoir rembourser les soins portés en compte depuis 2007; que c'est bien l'acte attaqué qui permet de considérer que les requérants n'ont jamais été autorisés à porter la prestation en compte; que l'INAMI indique d'ailleurs dans son mémoire en réponse qu'il s'agirait de prestations superflues; qu'il s'agirait très certainement de rembourser un montant considérable; que la seconde requérante devrait également rembourser des montants pour des prestations effectuées par d'autres dentistes, à qui il ne serait pas possible de répercuter ce remboursement; et que l'acte attaqué ne pourrait pas être contesté autrement.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

Le préambule de l'arrêté royal du 11 mai 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 fait référence à l'accord national dento-mutualiste 2007/2008 du 24 janvier 2007. Cette référence fait apparaître que l'arrêté royal du 11 mai 2007 précité a été adopté en vue de transcrire dans la nomenclature des prestations de santé les termes de l'accord national dento-mutualiste 2007/2008 qui entendait limiter les prestations au collage appliqué à une obturation en matériau composite. Il apparaît donc que l'intention du Roi, en insérant les prestations 373590-373601 et 303590-303601, n'a jamais été de permettre d'attester les honoraires relatifs à celles-ci lors de l'utilisation de colle pour le placement d'amalgames à base d'argent.

Il s'en déduit que l'acte attaqué, qui répond par la négative à la question de la possibilité d'attester les honoraires pour l'utilisation de la technique adhésive, pour des obturations à l'amalgame d'argent, ne formule aucune règle nouvelle et n'a d'autre portée que d'interpréter les dispositions de l'arrêté royal du 11 mai 2007 insérant les prestations précitées.

La circonstance que le choix en cause serait entaché d'une erreur ou illégal est sans incidence sur la détermination de la nature de l'acte attaqué. Celui-ci se limite à interpréter l'arrêté royal du 11 mai 2007 susvisé et ne constitue donc pas un acte susceptible de recours devant le Conseil d'Etat.

Il s'ensuit que le recours est irrecevable.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 700 euros, sont mis à la charge des parties requérantes.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-cinq septembre deux mille quatorze par :

M ^{me} Odile DAURMONT,	Président de chambre,
MM. Yves HOUYET,	Conseiller d'Etat,
David DE ROY,	Conseiller d'Etat,
Charles-Henri VAN HOVE,	Greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Charles-Henri VAN HOVE.

Odile DAURMONT.