

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 74.342 du 17 juin 1998

A.63.171/VI-14.030
A.63.172/VI-14.035
A.63.173/VI-14.032
A.63.174/VI-14.033
A.63.175/VI-14.031
A.63.226/VI-14.034

En cause : **1. KOKOU Anne,**
 2. JAMOULE Jacques,
 3. OOSTERBOSCH Christian,
 4. GOFFIN Jean-Claude,
 5. RAVACHE Maurice,

 ayant élu domicile chez
 Me Michel FRANCHIMONT, avocat,
 rue Beeckman 25
 4000 Liège,

**6. l'Association sans but lucratif Fédération
belge des chambres syndicales de médecins
et CHANTRAINE Michel,**

 ayant élu domicile chez
 Mes Benoît et Luc CAMBIER, avocat,
 rue Jean-Baptiste MEUNIER 22
 1050 Bruxelles.

contre :

l'ETAT BELGE, représenté par le
Ministre des Affaires sociales.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu les requêtes introduites les 6 et 7 avril 1995
par Anne KOKOU, Jacques JAMOULE, Christian OOSTERBOSCH,
Jean-Claude GOFFIN, Maurice RAVACHE, l'A.S.B.L. Fédération
belge des chambres syndicales de médecins et Michel
CHANTRAINE qui demandent l'annulation de l'arrêté royal du
15 septembre 1994 déterminant la sanction administrative
applicable aux prescripteurs qui sont tenus d'utiliser le
modèle de document de prescription des prestations de

fournitures pharmaceutiques pour les bénéficiaires non hospitalisés;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} HAUBERT, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 16 septembre 1997 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 29 avril 1998, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 3 juin 1998;

Entendu, en son rapport, M. CLOSSET, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me DOYEN, avocat, comparaissant pour les cinq premiers requérants, Me CAMBIER, avocat, comparaissant pour les 6èmes requérants, et M^{me} DAMIEN, conseiller adjoint, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M^{me} DEBROUX, auditeur;

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

Considérant que l'arrêté royal attaqué, publié au Moniteur belge le 7 février 1995 avec erratum publié de même le 30 septembre 1995, est ainsi libellé :

" Vu la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, notamment l'article 73, alinéa 5, et l'article 168, alinéas 1^{er} et 2;

Vu la proposition du Service du contrôle administratif

de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité;
Vu la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, notamment l'article 15;
Considérant que l'arrêté royal du 8 juin 1994 fixant le nouveau modèle de prescription de fournitures pharmaceutiques est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1994 et qu'il importe de fixer d'urgence les conditions d'application des sanctions administratives prévues en cas d'infractions constatées par le Service du contrôle administratif de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, de sorte qu'il y a lieu d'invoquer l'urgence à l'égard de l'obligation de consultation prescrite par la loi du 25 avril 1963;
Vu l'avis du Conseil d'Etat;
Sur la proposition de Notre Ministre des Affaires sociales,
Nous avons arrêté et arrêtons :

Article 1^{er}. Le prescripteur qui n'utilise pas le document de prescription des prestations de fournitures pharmaceutiques dont le modèle est fixé par l'arrêté royal du 8 juin 1994 fixant le modèle de document de prescription des prestations de fournitures pharmaceutiques pour les bénéficiaires non hospitalisés, est puni d'une amende administrative.

Art. 2. Une amende administrative de 5.000 francs par prescription de médicaments non conforme au modèle réglementaire est infligée à charge du prescripteur dans le chef duquel une infraction visée à l'article 1^{er} a été constatée.

Lorsque dans un délai de trois ans à compter de la date à laquelle une amende administrative lui a été infligée, le contrevenant commet une infraction de même nature que celle qui a donné lieu à l'application de l'amende, le montant de l'amende pour la nouvelle infraction est fixé chaque fois au double de l'amende dernièrement infligée.

Art. 3. Les inspecteurs du Service de contrôle administratif de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité constatent les infractions visées à l'article 1^{er}.

Art. 4. Sous peine de nullité, une copie des constatations des infractions visées à l'article 1^{er} est notifiée au prescripteur concerné, par lettre recommandée à la poste, dans les quatorze jours suivant la constatation. Cette même notification invite le prescripteur concerné à faire valoir, dans les quinze jours, ses moyens de défense, par écrit, auprès de l'autorité visée à l'article 5.

Art. 5. L'amende administrative est infligée par le fonctionnaire dirigeant du Service du contrôle administratif ou par le fonctionnaire délégué par lui.
Une copie du prononcé est notifiée au prescripteur

concerné, par lettre recommandée à la poste. La notification contient la motivation du prononcé, le montant de l'amende administrative et les modalités de paiement à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité. Elle mentionne, en outre, que le prononcé est susceptible d'un recours devant le tribunal du travail, ainsi que les formes et délais qui gouvernent un tel recours.

Art. 6. L'amende administrative doit être acquittée dans les trente jours à partir du jour où le prescripteur a reçu la notification visée à l'article 5. Celle-ci est considérée comme reçue le premier jour ouvrable qui suit la remise du pli à la poste.

Art. 7. Aucune sanction ne peut plus être prononcée deux ans après l'infraction.
La prescription est interrompue par la constatation visée à l'article 3.

Art. 8. Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} octobre 1994.

Art. 9. Notre Ministre des Affaires sociales est chargé de l'exécution du présent arrêté.";

Considérant que les recours sont connexes et qu'il y a lieu de les joindre;

Considérant que la recevabilité des recours n'est pas contestée ou, en ce qui concerne le recours A.63.226/VI-21.174 en tant qu'il a été introduit par l'A.S.B.L. Fédération belge des chambres syndicales de médecins, ne l'est plus, cette partie ayant fourni la preuve de sa capacité à agir ainsi que de la décision de son conseil d'administration d'introduire ce recours en temps utile;

Considérant qu'un moyen est pris, le deuxième de la requête A.63.226, de la violation de l'article 3, § 1^{er}, et de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, en ce que "le texte de l'acte attaqué diffère du projet qui a été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat"; que toutefois, dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes déclarent renoncer à cette argumentation, mais

exposent qu'à la lecture du dossier administratif produit par la partie adverse et où repose l'avis de la section de législation, le moyen doit se comprendre comme invoquant le fait que la consultation de cette section dans un délai de trois jours n'est pas fondée sur un motif réel en fait, car l'écoulement d'un délai de près de cinq mois entre l'adoption de l'acte attaqué et sa publication dément l'urgence ainsi invoquée;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse répond que le retard mis à publier l'arrêté attaqué est dû au risque qu'il y avait, à l'époque, d'hypothéquer lourdement, voire de faire échouer les négociations se déroulant au sein de la Commission nationale médico-mutualiste; qu'elle expose qu'en effet, "dès l'instauration des codes-barres sur les ordonnances (des médecins), un climat très tendu s'(était) développé, qu'on (allait) même jusqu'à parler de la "guerre des codes-barres", (que) face à l'opposition des médecins qui s'organisait, (elle) a pris l'initiative d'apaiser les craintes des différents opposants (et que) cette opposition, ainsi que la procédure de concertation, a duré un certain temps (mai 1994 à septembre 1994) et a connu un certain nombre de rebondissements"; qu'elle ajoute qu'"en outre, lors du quatrième trimestre de 1994, il convenait de négocier certains points de l'accord médico-mutualiste du 13 décembre 1993, afin d'en permettre l'exécution pour 1995"; qu'elle précise que, si "les divergences étaient aplanies, (...) une opposition latente prête à renaître à la moindre occasion, persistait (,qu') en cas de publication de l'arrêté royal querellé, les discussions concernant l'accord mutualiste susvisé auraient été compromises, voire arrêtées (et qu') un risque de non-conclusion d'un accord pour 1995 avec toutes les incertitudes que cela aurait entraîné existait"; qu'elle indique que, nonobstant sa décision de postposer la publication de l'arrêté attaqué, "il ne pouvait être question d'appliquer les dispositions de (cet) arrêté (...) avec effet rétroactif";

qu'à l'audience du 3 mai 1998, le conseil de la partie adverse a ajouté, à cet égard, qu'à sa connaissance, le Service de contrôle administratif de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité n'avait pas, à ce jour, procédé à la constatation d'infractions à l'arrêté du 8 juin 1994, en tout cas de manière rétroactive et que, partant, aucune amende n'avait été réclamée conformément à l'arrêté attaqué qui, de ce fait, n'a pas été appliqué, ce qu'ont confirmé les conseils des parties requérantes;

Considérant que l'article 168, alinéas 1^{er} et 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, confère au Roi le pouvoir de déterminer les sanctions administratives applicables en cas d'infraction aux dispositions de ladite loi coordonnée ou de ses arrêtés et règlements d'exécution et de fixer les modalités d'application de ces sanctions; que l'arrêté attaqué se donne pour objet la détermination des sanctions et des modalités de leur application en cas d'infraction à l'arrêté royal du 8 juin 1994 fixant le modèle de document de prescription des fournitures pharmaceutiques pour les bénéficiaires non hospitalisés, pris lui-même en application de l'article 73, alinéa 5, de ladite loi coordonnée qui habilite le Roi à fixer le modèle de pareil document pour les prestations visées à l'article 34, 5^o, de cette loi relatif aux prestataires non hospitalisés; qu'il a été soumis, le 20 juillet 1994, à la consultation de la section de législation dont l'avis était demandé dans un délai ne dépassant pas trois jours en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que cet avis a été donné le 26 juillet 1994;

Considérant que le Conseil d'Etat tient sa fonction consultative de l'article 160 de la Constitution; qu'en tant qu'elle a trait à l'examen des textes de nature législative et réglementaire, la consultation du Conseil d'Etat participe du souci du Constituant de garantir le

respect de l'état de droit ainsi que la qualité légistique et formelle de ces textes et, par là, la sécurité juridique; que, telle qu'elle est organisée, en exécution de la Constitution, par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la consultation de la section de législation constitue, dès lors, une formalité qui, touchant à l'ordre public, revêt un caractère substantiel; que les modalités prévues pour son accomplissement régulier revêtent le même caractère et ne tendent pas seulement à assurer la bonne organisation des travaux du Conseil d'Etat; qu'il s'ensuit que, lorsque la loi permet à l'autorité compétente, sous certaines conditions, de se dispenser de consulter la section de législation ou de requérir son avis suivant une procédure accélérée, ces conditions sont d'interprétation restrictive; que toute irrégularité commise à cet égard peut être invoquée et doit même, au besoin, être soulevée d'office; que, suivant l'article 84, alinéas 1^{er} et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dans sa rédaction antérieure à la loi du 4 août 1996 qui l'a modifié, l'urgence invoquée par l'autorité pour demander que l'avis lui soit communiqué dans un délai de trois jours doit être motivée; qu'il suit de cette disposition que, s'il appartient à l'autorité compétente d'apprécier la nécessité d'adopter d'urgence les dispositions qu'elle projette, il lui incombe d'en préciser les raisons et ensuite de faire preuve de la diligence que requiert cette urgence, sous peine d'infirmer les motifs d'urgence invoqués; qu'il revient, dès lors, au Conseil d'Etat, section d'administration, lorsqu'il est saisi d'un recours en annulation d'un arrêté dont l'urgence est contestée, de vérifier, non seulement la pertinence, mais aussi la réalité de cette urgence; que, pour être pertinents, les motifs d'urgence doivent procéder de circonstances précises et particulières en raison desquelles la consultation de la section de législation n'aurait pu se faire dans les délais ordinaires sans compromettre la réalisation du but poursuivi par les mesures envisagées, ainsi que l'utilité et l'efficacité de celles-ci; que, pour être réels, les motifs

d'urgence ne peuvent pas être démentis par les faits;

Considérant qu'en l'espèce, les motifs d'urgence invoqués dans la demande d'avis à donner dans un délai de trois jours étaient que l'arrêté alors en projet "prévoit (...) la sanction applicable en cas d'infraction à l'arrêté royal du 8 juin 1994 fixant le modèle de document de prescription des prestations de fournitures pharmaceutiques pour les bénéficiaires non hospitalisés, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1994"; que les auteurs du texte ensuite soumis à la signature du Roi, se ralliant en cela à la suggestion de la section de législation pour justifier de l'urgence requise pour se dispenser de l'accomplissement de la formalité de consultation du comité de gestion conformément à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, ont précisé, dans le préambule de l'arrêté attaqué "que (ledit) arrêté royal du 8 juin 1994 fixant le nouveau modèle de prescription de fournitures pharmaceutiques est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1994 et qu'il importe de fixer d'urgence les conditions d'application des sanctions administratives prévues en cas d'infractions constatées par le Service de contrôle administratif de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité";

Considérant que l'urgence ainsi motivée par la circonstance de l'entrée en vigueur récente, soit le 1^{er} juillet 1994, de l'arrêté royal du 8 juin 1994 et dont la partie adverse entendait sanctionner le non respect, paraît, en l'état, démentie, d'une part, par le retard de plus de cinq mois mis par la partie adverse à procéder à la publication de l'arrêté attaqué - auquel elle a ainsi juridiquement donné un effet rétroactif inadmissible - et, d'autre part, par le fait que, suivant ce qu'en a dit son conseil à l'audience, cet arrêté n'aurait, à ce jour, pas encore été appliqué;

Considérant que l'argumentation développée par la partie adverse et à laquelle les parties requérantes n'ont pas eu l'opportunité de répondre, pour expliquer le retard mis par elle à procéder à la publication de l'arrêté querellé ne procède que d'allégations étayées par de simples coupures de presse; qu'il s'impose qu'elle complète le dossier administratif sur ce point, notamment par la production des procès-verbaux des réunions dont elle fait état; qu'il convient que le Conseil d'Etat soit également éclairé sur le point de savoir si l'arrêté attaqué a déjà reçu application et, dans la négative, sur les raisons qui auraient justifié qu'il ne fût point appliqué;

Considérant qu'il y a lieu, dès lors, de rouvrir les débats et de charger l'auditeur rapporteur de l'établissement d'un rapport complémentaire,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les requêtes portant les n^{os} A.63.171/VI-14.030, A.63.172/VI-14.035, A.63.173/VI-14.032, A.63.174/VI-14.033, A.63.175/VI-14.031 et A.63.226/VI-14.034 sont jointes.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

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

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la VI^e chambre, le dix-sept juin 1900 nonante-huit par :

MM. CLOSSET,	président de chambre,
HANSE,	conseiller d'Etat,
LIENARDY,	conseiller d'Etat,
HARMEL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.