CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 93.607 du 28 février 2001

A. 73.436/VI-14.127

En cause : **1. l'Association sans but lucratif Fédération des chambres syndicales des médecins,**

2. de TOEUF Jacques,
ayant élu domicile chez
Mes Benoît et Luc CAMBIER, avocats,
rue J.B. Meunier 22
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le Ministre des Affaires sociales.

LE CONSEIL D'ETAT, VIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 février 1997 par l'ASBL Fédération des Chambres syndicales des médecins et Monsieur Jacques de TOEUF qui demandent l'annulation de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 portant des mesures générales temporaires et conservatoires en matière de maîtrise des dépenses de soins de santé, en application de l'article 3, § 1er, 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, publié au Moniteur belge "daté" du 31 décembre 1996, 4ème édition;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 4 avril 2000 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 30 janvier 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 février 2001;

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

Entendu, en leurs observations, Me RENDERS, loco Mes B. et L. CAMBIER, avocat, comparaissant pour les requérants et Mme DAMIEN, conseiller adjoint, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NIHOUL, Auditeur;

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

1. L'article 3 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 dispose comme suit :

" § 1er. Le Roi peut prendre des mesures pour :

1° fixer, adapter ou diminuer le montant, les conditions et les modalités d'octroi des subventions, indemnités, allocations et autres dépenses qui sont en tout ou en partie, directement ou indirectement, à la charge de l'Etat;

(...)

4° garantir l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale;

(...)

§ 2. Les arrêtés pris en vertu de la présente loi peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur.

Ces arrêtés ne peuvent toutefois porter préjudice aux dispositions de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.";

2. Pris sur le fondement de l'article 3, § 1er, 1° et 4°, de la loi du 26 juillet 1996, précitée, l'arrêté royal attaqué vise, à partir du 1er janvier 1997, à bloquer, aux montants applicables au 31 décembre 1996, les honoraires, prix ou interventions de l'assurance obligatoire soins de santé qui résultent des conventions ou accords visés aux articles 42 et 50, § 1er, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (article 1er).

A partir du 1er avril 1997, le Conseil général peut accorder certaines dérogations à la règle visée à l'article 1er pour les prestations dont, après avis de la Commission du contrôle budgétaire, il a établi, sur la base notamment des dépenses réelles de l'année 1996, qu'elles ne présentent plus de risque de dépassement significatif de leur objectif budgétaire partiel pour l'année 1997 (article 2).

Les dispositions de l'article 1er n'empêchent pas que les honoraires, prix ou interventions pour certaines prestations individuelles dépassent leur montant nominal correspondant applicable au 31 décembre 1996 pour autant que ce dépassement soit totalement compensé budgétairement par une réduction des honoraires, prix ou interventions d'autres prestations individuelles ressortant du même objectif partie (article 3).

Si, sur la base des dépenses enregistrées par les organismes assureurs pour le premier semestre 1996, un

risque de dépassement significatif de l'objectif budgétaire partiel au sens de l'article 40, § 3, de la loi coordonnée précitée est constaté pour l'exercice 1996 selon la procédure définie à l'article 51, § 3, alinéa 2, de la même loi et si les estimations du Service des soins de santé indiquent en outre aussi un risque de dépassement significatif de l'objectif budgétaire partiel concerné pour l'année 1997, les honoraires, prix ou interventions peuvent au maximum, à partir du 1er janvier 1997, être diminués par le Roi d'un pourcentage qui doit permettre de respecter l'objectif budgétaire partiel en question en 1997.

La disposition précédente s'applique par analogie respectivement, au 1er avril 1997, 1er juillet 1997 et 1er octobre 1997 en fonction des dépenses enregistrées, respectivement, pour les trois premiers trimestres de 1996, pour toute l'année 1996 et pour le premier trimestre de 1997 (article 4).

L'arrêté royal du 25 novembre 1996 fixant les volumes d'indexation, pour l'année 1997, dans le cadre du régime de l'assurance obligatoire soins de santé, en exécution de l'article 3 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 est rapporté (article 5).

Cet arrêté royal est entré en vigueur le 10 janvier 1997.

3. Selon l'article 6, § 2, alinéa 3, de la loi du 26 juillet 1996, précitée, les arrêtés faits entre le 1er octobre 1996 et le 31 mars 1997 pour en assurer l'application cessent de produire leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par la loi avant le 30 juin 1997.

4. La loi du 13 juin 1997 porte confirmation des arrêtés royaux pris en application 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, et la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

Son article 6, 5°, est libellé comme suit :

" Sont confirmés avec effet à la date de leur entrée en vigueur :

5° Arrêté royal du 23 décembre 1996 portant des mesures générales, temporaires et conservatoires en matière de maîtrise des dépenses de soins de santé, en application de l'article 3, § 1er, 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".

5. L'arrêté attaqué fait l'objet d'un autre recours en annulation introduit par la V.Z.W.Verbond der Vlaamse Tandartsen, toujours pendant (A.73.423/VII-15.265).

Considérant que, dans leur dernier mémoire, les requérants déclarent que "l'Auditorat relève qu'un arrêté royal du 27 juin 1997 a prolongé pour six mois les effets de l'acte attaqué"; qu'ils demandent l'extension de l'objet de leur recours à cet arrêté royal;

Considérant que la partie adverse soutient, à titre principal, que la requête est "irrecevable" en ce que l'acte attaqué a fait l'objet d'une "validation" par l'article 6, 5°, de la loi du 13 juin 1997, précitée, publiée au Moniteur belge du 19 juin 1997; qu'elle fait valoir que la confirmation d'un acte réglementaire par le législateur a pour effet de soustraire cet acte au contrôle juridictionnel exercé par le Conseil d'Etat;

Considérant que, du fait de sa confirmation par la loi du 13 juin 1997, précitée, l'acte attaqué doit, en principe, être considéré, depuis son entrée en vigueur,

comme un acte du pouvoir législatif (C.A., 15 juin 1995, n° 49/95, rôle n° 775, Moniteur belge, 11 août 1995; 17 mars 1999, n° 36/99, rôle n° 1347, Moniteur belge, 14 avril 1999; 9 juin 1999, n° 61/99, rôle n° 1348 et 1349, Moniteur belge, 28 juillet 1999); que, partant, le Conseil d'Etat n'est pas, en principe, compétent pour en connaître;

Considérant, toutefois, que, dans leur mémoire en réplique, les requérants affirment que, par son effet rétroactif, l'article 6, 5°, de la loi du 13 juin 1997, précitée, viole une disposition de droit international directement applicable et qu'il n'en peut en être fait application dans le cadre du présent litige; qu'ils soutiennent que la disposition précitée, ayant "pour objectif unique ou principal d'influencer des procédures judiciaires en cours et plus particulièrement en dessaisissant le Conseil d'Etat", méconnaît le droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, lequel "implique non seulement le respect de l'égalité des armes mais également le droit de voir sa cause tranchée par la juridiction valablement saisie lors de l'intentement de la procédure"; qu'ils affirment que "la violation de l'article 6 de la Convention est d'autant plus manifeste qu'en voulant dessaisir le Conseil d'Etat du litige, au profit le cas échéant de la Cour d'arbitrage si tant est que le requérant diligente une nouvelle procédure, l'Etat limite le contrôle sur la norme entreprise" puisque "alors que le Conseil d'Etat connaît de tout grief de légalité, la Cour d'arbitrage n'exerce sa censure que sur pied des articles 10, 11 et 24 de la Constitution et des règles répartitrices de compétence; qu'ils font valoir encore que la même disposition "porte également atteinte au droit de propriété qui est garanti, notamment par les articles 16 et 17 de la Constitution et par l'article 1er du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme", l'atteinte

consistant "à priver les bénéficiaires d'une partie du montant des allocations auxquelles ils avaient droit en vertu des textes légaux et réglementaires adoptés et publiés au jour où la prestation a été accomplie"; qu'ils font valoir encore que pour que "la confirmation législative puisse produire ses effets, il faut que la loi de validation du 13 juin 1997 soit parfaitement régulière et qu'elle soit donc exempte de critiques de constitutionnalité. Il convient donc de saisir la Cour d'arbitrage d'une question préjudicielle chaque fois que les requérants ont invoqué la violation d'une norme constitutionnelle soumise à la compétence de la censure de la Cour";qu'à titre subsidiaire, ils demandent à ce que soient posées à la Cour d'arbitrage 4 questions préjudicielles qu'ils formulent comme suit :

"1° L'article 3 de la loi du 26 juillet 1996 et la loi de confirmation législative violent-ils le principe d'égalité en ce qu'ils attribuent des prérogatives au Roi, susceptibles de prorogation, sans fixer les objectifs, les limites et les matières de manière précise, privant ainsi les requérants des garanties fondamentales de la protection du législateur et d'un contrôle démocratique ?

2° Y a-t-il violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 6 de la C.E.D.H. dès lors que la rétroactivité de la loi de validation a pour objectif unique ou principal de soustraire le litige pendant à la censure du Conseil d'Etat ?

3° Y a-t-il violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme et des Principes généraux du droit en ce que la ratification législative porte sur une des mesures qui, de facto, rétroagissent ?

4° Le blocage des honoraires viole-t-elle (sic) le principe d'égalité en ce qu'il est conçu indépendamment de toute notion de progressivité et en ce qu'il ne frappe qu'une catégorie de citoyens alors que d'autres ne subissent pas semblables réductions mais, au contraire, bénéficient d'augmentation ou d'indexation qui viennent grever le budget de l'A.M.I., augmenter les frais à charge des honoraires et qui sont donc contraires à l'objectif poursuivi de réduction de dépenses ?";

Considérant que, dans leur troisième moyen, les requérants font valoir "que l'acte attaqué a pour objectif et pour effet d'interdire l'indexation, réduire ou bloquer les honoraires médicaux, alors que, tant en vertu des articles 10 et 11 de la Constitution que de l'article 2, § 3, de la loi d'habilitation du 26 juillet 1996 «visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne», le Roi ne peut prendre des mesures qu'en veillant à «répartir équitablement les efforts entre les différentes catégories sociales et types de revenus, ainsi qu'au sein de celles-ci»;

Considérant que, dans leur cinquième moyen, les requérants soutiennent que l'acte attaqué, adopté le 23 décembre 1996 et publié dans la quatrième édition du Moniteur belge du 31 décembre 1996 "n'a été publié réellement que le 15 janvier 1996" (sic), que la quatrième édition du Moniteur belge du 31 décembre 1996 est antidatée et constitue un faux en écriture publique, que cette publication doit être tenue pour inexistante de telle sorte que l'attaqué n'est donc pas entré en vigueur "et, encore moins le 1er janvier 1997"; que, dans leur dernier mémoire, ils font valoir que des plaintes pénales ont été déposées en raison "de l'antidate non contestée des troisième et quatrième éditions du Moniteur belge du 31 décembre 1996, la quatrième édition n'ayant même été éditée que 15 jours plus tard, la ratification de l'acte attaqué par voie législative constitue également une interférence dans le cadre du déroulement des procédures pénales"; qu'ils demandent que la Cour d'arbitrage soit interrogée à titre préjudiciel sur cet objet dans les termes suivants :

"Y a-t-il violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 6 de la C.E.D.H.L.F. dès lors que la rétroactivité de la loi de validation a pour objectif unique ou principal de soustraire le litige pendant à la censure du Conseil d'Etat et/ou d'interférer dans le déroulement des plaintes et procédures

pénales pendantes en raison de l'antidate donnée aux troisième et quatrième éditions du Moniteur belge du 31 décembre 1996 ?";

Considérant que dans leur sixième moyen, les requérants soutiennent encore que la loi du 26 juillet 1996, précitée, est contraire aux articles 10, 11, 33 et 105 de la Constitution, ainsi qu'aux "principes généraux du droit sur la séparation des pouvoirs et sur l'interdiction des délégations de pouvoir"; qu'ils font valoir que l'acte attaqué règle une matière qui relève des attributions du législateur fédéral et qu'il n'a pu être adopté que sur le fondement de l'article 3 de la loi du 26 juillet 1996, lequel élargit les prérogatives de l'exécutif, alors qu'en attribuant au Pouvoir législatif la compétence résiduelle et en limitant les pouvoirs du Roi à ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières, le législateur a voulu éviter que le pouvoir exécutif règle seul n'importe quelle matière; qu'ils font valoir que, si l'article 105 de la Constitution n'exclut pas que le législateur attribue certains pouvoirs au Roi, une telle habilitation doit, entre autres, être limitée dans la durée, définir avec précision les pouvoirs accordés au Roi, ce qui implique détermination des objectifs poursuivis et des matières régies et exclusion des matières réservées au législateur et de celles qui font l'objet des lois spéciales de réformes institutionnelles; qu'ils affirment que les critères d'habilitation fixés par l'article 3 de la loi du 26 juillet 1996, précitée, sont imprécis et incomplets et laissent au Roi un pouvoir d'appréciation trop large, incompatible avec l'article 105 de la Constitution; qu'ils concluent que la Cour d'arbitrage doit être interrogée à titre préjudiciel sur le point de savoir si l'article 3 de la loi du 26 juillet 1996 viole ou non le principe d'égalité;

Considérant que, dans leur dernier mémoire, les requérants affirment que ce n'est qu'à titre subsidiaire

qu'ils demandent à ce que la Cour d'arbitrage soit interrogée à titre préjudiciel; qu'ils soutiennent que, lorsque la contrariété d'une norme ayant valeur de loi à une disposition directement applicable du droit international conventionnel est invoquée devant lui, le Conseil d'Etat est obligé de se prononcer sur celle-ci en vertu de l'article 159 de la Constitution et qu'en l'espèce, il lui incombe de trancher prioritairement sur la conformité ou sur la contrariété de l'article 6, 5°, de la loi du 13 juin 1997, précitée, avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette convention; qu'ils font valoir, notamment, que l'article 6 de la Convention de même que "les principes inhérents à un Etat de droit démocratique et les principes généraux du droit belge requièrent que justice soit rendue dans des délais raisonnables" alors que "le mécanisme de la question préjudicielle a pour effet, dans l'état actuel des règles de procédure, qu'au lieu de pouvoir attendre une décision de justice sur le fond dans un délai de l'ordre de quatre années devant les Chambres françaises du Conseil d'Etat, les requérants devraient attendre près du double pour obtenir pareille décision si le Conseil d'Etat devait poser les questions préjudicielles sans même avoir tranché les moyens qui relèvent de sa compétence et qui, de plus, pourraient priver de tout intérêt et objet lesdites questions préjudicielles";

Considérant que les requérants mettent en question la conformité de l'article 6, 5°, de la loi du 13 juin 1997, précité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec ses articles 16 et 17, avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et avec l'article 1er du Protocole additionnel à cette convention approuvé par la loi du 13 mai 1955; qu'ils mettent également en question la conformité de l'article 3, § 1er, 1° et 4°, de la loi du 26 juillet 1996, précitée, avec les articles 10 et 11

de la Constitution, combinés avec ses articles 33 et 105; qu'ils demandent, à titre subsidiaire, que la Cour d'arbitrage soit interrogée sur ces questions;

Considérant que l'article 26, § 1er et § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage prévoit notamment que lorsque la violation par une loi des articles 10 et 11 de la Constitution est soulevée devant une juridiction, celle-ci doit demander à la Cour d'arbitrage de statuer sur cette question; qu'il y a lieu, dès lors, de poser à la Cour d'arbitrage les questions qui suivent,

D E C I D E :

Article 1er.

Les questions suivantes, telles que formulées par les requérants, sont posées à la Cour d'arbitrage:

"1° L'article 3 de la loi du 26 juillet 1996 et la loi de confirmation législative violent-ils le principe d'égalité en ce qu'ils attribuent des prérogatives au Roi, susceptibles de prorogation, sans fixer les objectifs, les limites et les matières de manière précise, privant ainsi les requérants des garanties fondamentales de la protection du législateur et d'un contrôle démocratique ?

2° Y a-t-il violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 6 de la C.E.D.H. dès lors que la rétroactivité de la loi de validation a pour objectif unique ou principal de soustraire le litige pendant à la censure du Conseil d'Etat ?

3° Y a-t-il violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme et des Principes généraux du droit en ce que la ratification législative porte sur une des mesures qui, de facto, rétroagissent ?

4° Le blocage des honoraires viole-t-elle (sic) le principe d'égalité en ce qu'il est conçu indépendamment de toute notion de progressivité et en ce qu'il ne frappe qu'une catégorie de citoyens alors que d'autres ne subissent pas semblables réductions mais, au contraire, bénéficient d'augmentation ou d'indexation qui viennent grever le budget de l'A.M.I., augmenter les frais à charge des honoraires et qui sont donc contraires à l'objectif poursuivi de réduction de dépenses ?

5° Y a-t-il violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 6 de la C.E.D.H.L.F. dès lors que la rétroactivité de la loi de validation a pour objectif unique ou principal de soustraire le litige pendant à la censure du Conseil d'Etat et/ou d'interférer dans le déroulement des plaintes et procédures pénales pendantes en raison de l'antidate donnée aux troisième et quatrième éditions du Moniteur belge du 31 décembre 1996 ?".

Article 2.

Il est sursis à statuer.

Article 3.

Le membre de l'Auditorat désigné par l'Auditeur général est chargé, sur le vu de l'arrêt à intervenir de la Cour d'arbitrage, d'établir un rapport complémentaire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI[e] chambre, le vingt-huit février deux mille un par :

MM. CLOSSET, Président de chambre,
HANSE, Conseiller d'Etat,
LEWALLE, Conseiller d'Etat,
HARMEL, Greffier.

Le Greffier, Le Président,

P. HARMEL. Ch.-L. CLOSSET.