

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 93.609 du 28 février 2001

A.73.435/VI-15.442

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, VI^e 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 30 décembre 1996 portant des mesures temporaires et conservatoires en matière de maîtrise des dépenses de soins de santé, concernant certains honoraires, prix et montants, 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, p. 32.614 et 32.615";

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 6 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;

Considérant que les faits et les données de droit nécessaires à l'examen de la requête sont les suivants :

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 imposer une réduction de 3% des honoraires et tarifs des prestations médicales, à l'exception toutefois des consultations, visites et avis des médecins généralistes et des médecins spécialistes, et des tarifs des prestations paramédicales fournies par les infirmières, kinésithérapeutes, opticiens et audiciens (article 1er, § 1er), des prestations relatives à la rééducation fonctionnelle et à la logopédie et des prix pour la délivrance d'organes et de tissus d'origine humaine (article 1er, § 2), et des prestations de biologie clinique (article 1er, § 3).

Les honoraires, prix et montants ainsi réduits servent de base au calcul des interventions de l'assurance-maladie invalidité (article 2).

La réduction est imposée pendant six mois. Le Roi peut toutefois la prolonger pour des périodes successives de six mois ou y mettre fin en tout temps (article 3).

L'acte attaqué est entré en vigueur le 1er janvier 1997.

Il fait l'objet d'un recours en annulation introduit par la V.Z.W. Verbond der Vlaamse Tandartsen (A.73.422/VII-15.264), toujours pendant.

Au surplus, la demande de suspension de l'exécution du même arrêté royal introduite par la V.Z.W. Algemene kinésithérapeutenvereniging van België (A.73.442/VII-15.264), a été rejetée par l'arrêt n° 68.649 du 7 octobre 1997. Le désistement de l'association précitée a été accueilli par l'arrêt n° 74.037 du 3 juin 1998.

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, 6°, est libellé comme suit :

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

6° Arrêté royal du 30 décembre 1996 portant des mesures temporaires et conservatoires en matière de maîtrise des dépenses de soins de santé, concernant certains honoraires, prix et montants, 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. Un arrêté royal du 25 avril 1997 portant application de l'article 3, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 décembre 1996, précité, qui constitue l'acte attaqué, a

mis fin à l'application de cet arrêté pour certaines prestations dentaires.

6. Par l'arrêté royal du 27 juin 1997 portant application de l'article 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 30 décembre 1996, précité, qui constitue l'acte attaqué, le Roi a prolongé du 1er juillet 1997 au 31 décembre 1997 la mesure de diminution précitée. Les articles 1er et 2 de cet arrêté royal sont rédigés comme suit :

" Article 1er. La mesure visée à l'article 1er de l'arrêté royal du 30 décembre 1996 portant des mesures temporaires et conservatoires en matière de maîtrise des dépenses de soins de santé, concernant certains honoraires, prix et montants, 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 est prolongée d'une période de six mois pour les prestations visées à l'article 1er de l'arrêté royal précité pour lesquelles ladite mesure est toujours en vigueur au 30 juin 1997; cette prolongation ne s'applique cependant pas aux implants appareils orthopédiques et autres prothèses, visés à l'article 34, 4° de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994.

Art. 2. Le présent arrêté entre en vigueur le 1er juillet 1997.";

Cet arrêté royal a fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat introduit par la V.Z.W. Verbond der Verzorgingsintellingen (A.75.496/VII-15.085).

Considérant que, dans leur dernier mémoire, les requérants demandent l'extension de l'objet de leur recours à l'arrêté royal du 27 juin 1997, précité;

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, 6°, 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, 7° (lire 6°), 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'ils demandent à ce que la Cour d'arbitrage soit saisie des 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° La réduction linéaire de 3% des honoraires viole-t-elle le principe d'égalité en ce qu'elle est conçue indépendamment de toute notion de progressivité et en ce qu'elle ne frappe qu'une seule 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 réduit de 3% les honoraires médicaux par rapport au tarif en vigueur le 31 décembre 1996 sans répartir équitablement les efforts entre les différentes catégories sociales et types de revenus puisque les autres professions libérales ne se voient pas imposer semblable interdiction; qu'ils demandent à ce que la Cour d'arbitrage soit interrogée à titre préjudiciel sur la question de savoir si une telle réduction ne viole pas le principe d'égalité;

Considérant que, dans leur cinquième moyen, les requérants soutiennent que l'acte attaqué, adopté le 30 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 la détermination des objectifs poursuivis et des matières régies et l'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 toutefois 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, 6°, de la loi du 13 juin 1997, précitée, à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à 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, 6°, 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 1^{er}.

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° La réduction linéaire de 3% des honoraires viole-t-elle le principe d'égalité en ce qu'elle est conçue indépendamment de toute notion de progressivité et en ce qu'elle ne frappe qu'une seule 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.