CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 94.174 du 21 mars 2001

A.81.567/VI-14.858

En cause : **1. DAUM Reuwen,**
2. SPRL Orthopédie Lucas,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre DEMOLIN et
Yves BRULARD, avocats,
avenue des Arts 46
1000 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, VIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 décembre 1998 par Reuwen DAUM et la S.P.R.L. Orthopédie LUCAS, qui demandent l'annulation de l'arrêté royal du 31 août 1998 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 21 octobre 1998;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. PAUL, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'arrêt n° 84.813 du 21 décembre 1999 ordonnant la suspension de l'acte attaqué;

Vu l'ordonnance du 3 août 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 20 février 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 mars 2001;

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

Entendu, en leurs observations, Me TULKENS, avocat, comparaissant pour les requérants et Me DEPRE, avocat, 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 utiles à l'examen de la requête ont été exposés dans l'arrêt n° 84.313 du 21 décembre 1999;

Considérant que, sur la proposition des services compétents de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, le Roi a, le 31 août 1998, adopté un arrêté destiné à compléter la liste des prestations de santé énumérées sous la rubrique "Groupe principal IV : Orthèse lombo-sacrée (O.L.S.) - Sur mesure" figurant au point A. Tête-Cou-Tronc, du paragraphe 1er de l'article 29 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 par l'insertion de la nouvelle prestation suivante :
" 653995

> Détendeur vertébral thérapeutique composé d'une partie crânienne et d'une partie caudale, qui comprennent au moins chacune deux corps vertébraux et qui sont reliées par au minimum deux systèmes de pression (pneumatique ou oléopneumatique ou hydropneumatique ou mécanique), y compris les accessoires supplémentaires ..... T 363,46.";

que cet arrêté royal, qui constitue l'acte attaqué, a été publié au Moniteur belge du 21 octobre 1998, est entré en vigueur le 1er novembre 1998;

Considérant que la partie adverse excipe de l'irrecevabilité de la requête en ce que les requérants sont sans intérêt à poursuivre l'annulation de l'acte attaqué; qu'elle fait valoir qu'à la suite du dépôt par le docteur Sabri EL BANNA de son rapport d'expertise, M. WALKIERS a été invité par les services compétents de l'I.N.A.M.I., étant la Commission de convention orthopédistes-organismes assureurs, à déterminer le prix auquel le corset Daum devrait être remboursé par les organismes assureurs; qu'elle affirme que, même si elle a été demandée unilatéralement par la Commission de convention précitée, l'expertise de M. WALKIERS a été menée de façon à ce que chacune des parties puisse exprimer son point de vue et qu'en l'espèce, l'association professionnelle des bandagistes et des orthopédistes de Belgique a été consultée et n'a formulé aucune observation alors qu'elle avait été spécialement avisée par un courrier du 4 mai 1998 de M. WALKIERS du montant proposé pour le remboursement du corset Daum; qu'elle soutient qu'étant membres de l'association précitée, les requérants doivent être réputés avoir pu faire valoir leur point de vue au cours des diverses opérations d'expertise, ce qui les prive de tout intérêt à contester l'arrêté attaqué en ce qu'il fixe à 33.616 francs le montant du remboursement du corset Daum;

Considérant qu'il ressort de l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 31 mars 1898 sur les Unions professionnelles que toute association qui revêt cette forme juridi-

que n'est habilitée, sauf exception mentionnée à l'article 10, alinéa 1er, sans application en l'espèce, à représenter et à défendre que les intérêts collectifs de ses membres ou d'une partie de ses membres; que c'est à tort que la partie adverse affirme que l'association professionnelle des bandagistes et des orthopédistes de Belgique (Union professionnelle) est habilitée à représenter les intérêts personnels des requérants; que l'absence d'observation de cette association sur la proposition de M. WALKIERS relative au prix de remboursement du corset Daum ne peut être considérée comme emportant l'accord des requérants; que l'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie;

Considérant que les requérants prennent un moyen, le premier de la requête, de la violation de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, de l'absence d'urgence ou à tout le moins de l'absence de motivation adéquate de l'urgence alléguée et de l'erreur de fait; qu'en une première branche, ils font valoir que l'acte attaqué indique dans son préambule qu'il a été pris "Vu l'avis du Conseil d'Etat donné le 29 juillet 1998 en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat" et "Vu l'urgence motivée par le fait qu'actuellement certains détendeurs vertébraux sont attestés suivant un numéro de nomenclature incorrect, ce qui entraîne un préjudice financier important au détriment de l'assurance obligatoire soins de santé et qu'il convient de mettre fin le plus rapidement possible à cette situation", alors qu'aucune situation d'urgence ne justifiait que la section de législation fût consultée dans un délai abrégé et non pas dans l'ordre d'inscription des affaires au rôle, que l'acte attaqué eût pu être accompli nettement plus tôt, mais que l'I.N.A.M.I., qui avait connaissance depuis le 4 juillet 1997 du rapport établi par le docteur EL BANNA, est resté plus d'un an avant de réagir; qu'ils observent

encore que l'acte attaqué a été publié au Moniteur belge 7 semaines après la date de sa promulgation;

Considérant que la partie adverse fait valoir que, dans son avis L. 28.144/1/V du 29 juillet 1998, la section de législation du Conseil d'Etat n'a émis aucune objection ou remarque sur la motivation de l'urgence de l'acte attaqué, que le délai d'élaboration de celui-ci trouve sa justification dans la procédure consultative mise en oeuvre d'octobre 1997 à juillet 1998 au cours de laquelle le Collège des médecins-directeurs, la Commission de convention orthopédistes-organismes assureurs, le Service du contrôle médical, la Commission de contrôle budgétaire, le Comité de l'assurance soins de santé et la S.L.C.E. ont été invités à remettre un avis, qu'il s'imposait de mettre un terme d'urgence à une pratique imputable non à l'I.N.-A.M.I. mais aux organismes assureurs, ceux-ci ayant pris pour habitude de fixer la valeur de prestations sous le numéro 645912 OLS, alors que ce numéro n'a jamais été accepté par l'I.N.A.M.I. et qu'il fallait modifier d'urgence "une situation de fait qui ne correspondait pas à la réalité ni aux conclusions nées de l'expertise amiable et de l'expertise de M. Emile WALKIERS";

Considérant que l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, précitées, est libellé comme suit :

" Art. 84. L'examen des affaires s'ouvre dans l'ordre de leur inscription au rôle, excepté les cas suivants :

1°lorsque les présidents des assemblées législatives, le Conseil des ministres, les Gouvernements communautaires et régionaux, le Collège de la Commission communautaire française ainsi que le Collège réuni visés respectivement aux alinéas 2 et 4 de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, réclament communication de l'avis ou de l'avant-projet dans un délai ne dépassant pas un mois;

2° en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande, lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame communication de l'avis ou de l'avant-projet dans un délai ne dépassant pas trois jours ou dans

un délai ne dépassant pas huit jours dans le cas prévu à l'article 2,§ 4. En pareil cas, la motivation figurant dans la demande sera reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire.

Lorsque l'urgence est invoquée, l'avis de la section de législation peut, sous réserve de l'article 2, § 1er, alinéa 2, se borner à l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.";

Considérant que l'alinéa 1er, 2°, de l'article 84, précité, a été introduit dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par une loi du 4 août 1996; qu'il ressort notamment de l'exposé des motifs du projet de loi correspondant que "la motivation de l'urgence justifiant l'examen dans les trois jours (devra) figurer dans le préambule de l'acte réglementaire", exigence qui "permettra à la section d'administration du Conseil d'Etat de vérifier, en cas de recours en annulation, la réalité de l'urgence invoquée au préambule de l'acte réglementaire soumis à sa censure"(Doc. parl., Sénat, sess. 1995-1996, n° 1-321, p. 15); que le rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat sur le même projet de loi mentionne encore que : "En cas d'urgence, la motivation devra être clairement indiquée dans le préambule, ce qui permettra le contrôle a posteriori du Conseil d'Etat" (Doc. parl., Sénat, sess. 1995-1996, n° 1-321/6, p. 224); qu'il apparaît que, selon la volonté du législateur, la section d'administration du Conseil d'Etat a le pouvoir et le devoir de vérifier si l'urgence invoquée à l'appui d'une demande d'avis "dans un délai ne dépassant pas trois jours" a été spécialement motivée, si les éléments de fait avancés pour justifier cette urgence sont matériellement exacts et s'ils ont été régulièrement qualifiés et appréciés;

Considérant qu'en l'espèce, la section de législation a été saisie le 28 juillet 1998 par le Ministre des Affaires sociales d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal

"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"; qu'elle a donné son avis le 29 juillet 1998, en se limitant à reproduire la justification de l'urgence présentée par la partie adverse et en concluant dans les termes suivants : "En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée à «l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites». Cet examen ne requiert pas de formuler quelque observation.";

Considérant que l'arrêté attaqué a été signé par le Roi le 31 août 1998, publié au Moniteur belge le 21 octobre 1998 et est entré en vigueur, en application de son article 2, le 1er novembre 1998;

Considérant qu'il apparaît d'une note adressée dans le courant du mois de septembre 1995 par le service soins de santé de l'I.N.A.M.I. à la Commission de convention orthopédistes-organismes assureurs que dès le 12 juillet 1995 cette commission avait marqué son accord sur un projet de texte modificatif de la nomenclature correspondant quant au fond à celui de l'article 1er de l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse n'explique pas et que les pièces de la procédure ne permettent pas d'apercevoir pourquoi l'élaboration du projet engagé dès 1995 s'est interrompue et n'a été poursuivie qu'en juin 1998 par l'envoi d'une note du Comité de l'assurance soins de santé à la Commission de convention orthopédistes-organismes assureurs; qu'il apparaît que, dès le 4 juillet 1997, l'I.N.A.M.I. disposait des conclusions du rapport d'expertise déposé par le docteur Sabri EL BANNA, reconnaissant au corset DAUM les caractéristiques d'un article réalisé sur mesure en fonction de chaque patient et non

celles d'un article manufacturé; que, par l'intermédiaire de son conseil, l'I.N.A.M.I a fait savoir au Conseil d'Etat, section d'administration, le 22 septembre 1997, qu'il marquait son plein et entier accord sur cette conclusion; que cependant la partie adverse n'a pas entrepris de corriger, sans plus attendre, le point considéré de la liste des prestations de santé figurant en annexe de l'arrêté royal du 14 septembre 1984;

Considérant, au surplus, que la partie adverse, qui avait saisi la section de législation du Conseil d'Etat d'une demande d'avis le 28 juillet 1998, n'a pu, sans se contredire, invoquer, d'une part, l'urgente nécessité de mettre fin le plus rapidement possible, par l'acte attaqué, au préjudice financier important subi par l'assurance obligatoire soins de santé du fait du remboursement erroné de certains types de détendeurs vertébraux et, d'autre part, après avoir reçu l'avis demandé le 29 juillet 1998, ne signer l'acte attaqué que le 31 août 1998 et le faire entrer en vigueur le premier jour du mois qui suivrait celui au cours duquel il aurait été publié au Moniteur belge, soit le 1er novembre 1998;

Considérant que, envisagées dans leur ensemble, les circonstances qui viennent d'être rapportées sont de nature à démentir l'urgence alléguée par la partie adverse; que, dès lors, le premier moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

L'arrêté royal du 31 août 1998 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 est annulé.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 28.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le vingt et un mars 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.