

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 187.358 du 27 octobre 2008

G./A.152.273/VI-16.696

En cause :

**1. L'ASSOCIATION BELGE DES MEDECINS
SPECIALISTES EN MEDECINE PHYSIQUE
ET READAPTATION,**

avenue de la Couronne, n° 20,
1050 Bruxelles,

2. LOIX Jean-Marie,

ayant élu domicile chez
Me Benoît CAMBIER, avocat,
avenue Winston Churchill, n° 253,
1180 Bruxelles,

3. KONINGS Josse,

avenue De Beco, n° 12,
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par la Vice-Première
Ministre et Ministre des Affaires sociales et
de la Santé publique,

ayant élu domicile chez
Mes Luc DEPPE et Pierre SLEGERS, avocats,
chaussée de la Hulpe, n° 178,
1170 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 mai 2004 par l'ASSOCIATION BELGE DES MEDECINS SPECIALISTES EN MEDECINE PHYSIQUE ET READAPTATION, Jean-Marie LOIX et Josse KONINGS qui demandent l'annulation de "l'arrêté royal du 19 mars 2004 «modifiant l'arrêté royal du 23 mars 1982 portant fixation de l'intervention personnelle des bénéficiaires ou de l'intervention de l'assurance soins de santé dans les honoraires pour certaines prestations », publié au Moniteur belge du 29 mars 2004";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 26 septembre 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 15 octobre 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me Alain MERCIER, loco Me Benoît CAMBIER, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et Me Pierre SLEGGERS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la requête sont les suivants :

1. La première requérante est l'Union professionnelle des médecins spécialistes en médecine physique et réadaptation.

Les deux autres requérants sont des médecins spécialistes en médecine physique et réadaptation.

2. La loi coordonnée le 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, telle qu'en vigueur à la date de l'arrêté royal attaqué, prévoyait en son article 37, §1^{er}, alinéas 3, et 4, ce qui suit :

" Le Roi peut, dans les conditions qu'Il détermine, sur proposition ou après avis du Comité de l'assurance, supprimer l'intervention du bénéficiaire ou limiter celle-ci à un montant fixé par Lui, ce montant ne peut être supérieur à 25 p.c. du coût de la prestation ou d'un groupe de prestations, tel qu'il résulte de la convention ou de l'accord.

Le Roi peut, dans les conditions qu'Il détermine, augmenter l'intervention personnelle des bénéficiaires (dans le coût des prestations de logopédie, de kinésithérapie, de physiothérapie, de podologie et de diététique), comme ces

prestations sont énumérées dans la nomenclature des prestations de soins de santé, visée à l'article 35, § 1^{er}, quelle que soit la qualification du dispensateur de soins. Cette intervention personnelle ne peut cependant être supérieure à 40 % du coût fixé. Toutefois, en ce qui concerne les bénéficiaires de l'intervention majorée de l'assurance visée à l'alinéa 2 et au paragraphe 19, cette intervention personnelle ne peut pas être supérieure à 20 % des tarifs qui les concernent".

3. Un arrêté royal du 23 mars 1982 porte fixation de l'intervention personnelle des bénéficiaires ou de l'intervention de l'assurance soins de santé dans les honoraires pour certaines prestations.

4. Dans le cadre de la fixation de l'objectif budgétaire 2004 pour les soins de santé, le Gouvernement fédéral a proposé, notamment, une "harmonisation des tickets modérateurs kinésithérapie".

5. Le 17 décembre 2003, la commission de contrôle budgétaire instituée auprès du service des soins de santé de l'INAMI a émis un avis positif sur un projet d'arrêté royal ayant cet objet.

6. Consulté le 16 décembre 2003 sur le même arrêté en projet, le comité de l'assurance soins de santé a donné son avis le 26 janvier 2004.

7. L'Inspection des Finances et le Ministre du Budget ont été consultés sur l'arrêté en projet le 10 février 2004.

Ils ont donné leurs avis respectivement en février 2004 et le 3 mars 2004.

8. Le 3 mars 2004, la section de législation du Conseil d'Etat a été saisie d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 23 mars 1982 portant fixation de l'intervention personnelle des bénéficiaires ou de l'intervention de l'assurance soins de santé dans les honoraires pour certaines prestations".

Le 9 mars 2004, la section de législation a rendu sur ce projet un avis 36.691/1, portant exclusivement sur la recevabilité de la demande.

9. Le 19 mars 2004 a été pris l'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 23 mars 1982.

Il s'agit de l'acte attaqué.

En substance, celui-ci vise à augmenter le ticket modérateur pour les soins dispensés par un médecin spécialiste en médecine physique et réadaptation assisté d'un kinésithérapeute et à réduire celui portant sur des soins dispensés par un kinésithérapeute exerçant seul.

Cet arrêté royal, publié au Moniteur belge du 29 mars 2004, est entré en vigueur le 1^{er} avril 2004 en application de son article 2;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève une exception tirée du défaut d'intérêt des requérants qui sont des prestataires de soins; qu'elle fait valoir que l'arrêté attaqué concerne le patient en rééquilibrant le ticket modérateur, soit son intervention personnelle, mais qu'il n'affecte pas les honoraires ni ne limite les prestations des médecins spécialistes en médecine physique et réadaptation;

Considérant que, dans leur mémoire en réplique, les requérants indiquent que, selon une "jurisprudence pléthorique", les praticiens de l'art de guérir sont directement concernés tant par la fixation de la nomenclature de l'INAMI que par la fixation des taux de remboursement et du montant des tickets modérateurs, chacun de ces éléments ayant une influence évidente sur leur pratique médicale;

Considérant que toute restriction au remboursement d'une prestation par l'assurance maladie invalidité a nécessairement pour résultat de limiter en fait la liberté de la dispenser; que les prestataires de soins ont donc intérêt, soit par eux-mêmes, soit par leurs associations professionnelles, à poursuivre l'annulation de telles restrictions; qu'il n'est ni contestable ni contesté que les requérants exercent la spécialité concernée par l'arrêté royal attaqué; que l'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie;

Considérant que les requérants prennent un moyen, le deuxième de la requête, de la violation des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, notamment de leurs articles 3 et 84, de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, notamment de ses articles 2 et 3, des principes généraux du droit, notamment de celui de la motivation au fond de tout acte administratif, ainsi que des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité; qu'ils font valoir que l'avis n° 36.691/1 du 9 mars 2004 de la section de législation sur le projet devenu l'arrêté royal attaqué a été demandé dans les cinq jours, que la motivation de l'urgence telle qu'elle figure au préambule de l'arrêté attaqué n'explique pas en quoi il aurait été déraisonnable de demander l'avis dans le mois au lieu des cinq jours ouvrables et que cette motivation

est stéréotypée et inadéquate; qu'ils soutiennent que la motivation de l'urgence en ce qu'elle indique que l'arrêté vise "à éviter le décrochage social dans le cas de l*accessibilité aux soins" est en contradiction avec les dispositions de l'arrêté royal, lesquelles engendrent une "accessibilité moindre aux soins de qualité puisque le patient voulant faire appel à un kinésithérapeute assisté d*un médecin spécialisé se verr[a] obligé de prendre en charge un ticket modérateur plus élevé que précédemment", que "l*arrêté royal du 23 mars 1982 détermine déjà les règles relatives au ticket modérateur depuis plus de 20 ans et ce, sans qu'il n*y ait de situation catastrophique requérant une urgence toute particulière";

Considérant que, dans son mémoire en réponse et dans son dernier mémoire, la partie adverse affirme que la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs ne peut s'appliquer à un acte réglementaire, qu'en l'espèce, la consultation de la section de législation a bien eu lieu, même si celle-ci a contesté formellement l'urgence telle qu'invoquée, que cette contestation ne lie pas la section du contentieux administratif dans son contrôle de légalité, que la diligence invoquée au préambule de cet arrêté est justifiée puisque l'arrêté royal attaqué a été publié dans les 10 jours de son adoption, que son comportement ne dément nullement l'urgence, que l'urgence d'un projet ne peut être évaluée en fonction de la durée des consultations, sur lesquelles les rédacteurs d'un projet n'ont pas de maîtrise, que, eu égard aux modifications mineures du texte devenu l'arrêté royal du 19 mars 2004, la consultation de la section de législation ne pouvait servir la qualité du texte, seuls des coefficients et des chiffres étant modifiés, que l'on ne voit pas en quoi l'arrêté royal contesté porte atteinte à la qualité des soins, puisque tant les kinésithérapeutes travaillant de manière isolée que ceux travaillant en binôme avec un médecin spécialiste sont compétents pour dispenser avec un haut niveau de qualité les soins visés et que la démarche des requérants n'est qu'une réaction d'humeur à la concurrence des kinésithérapeutes;

Considérant que, dans son avis 36.691/1 donné sur le projet appelé à devenir l'arrêté royal attaqué du 19 mars 2004, la section de législation du Conseil d'Etat s'est prononcée dans les termes suivants :

" Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En méconnaissance de l'obligation inscrite à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées, la demande d'avis ne contient pas pareille motivation en l'occurrence. L'urgence de la demande d'avis est uniquement motivée dans le préambule du projet, par le fait

«qu'une adaptation de la nomenclature des prestations de physiothérapie est en cours et que parmi les mesures visant à éviter le décrochage social dans le cadre de l'accessibilité aux soins, le Gouvernement a décidé de rééquilibrer les tickets modérateurs en kinésithérapie et en physiothérapie; que l'entrée en vigueur de cette mesure doit intervenir dès que possible; qu'il importe dès lors que le présent arrêté soit pris et publié sans délai».

Cette motivation ne comporte pas d'éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre le fait que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et que l'avis de la section de législation ne peut même pas être demandé en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées (demande d'avis dans un délai de trente jours). En effet, la motivation invoquée précise uniquement pourquoi la modification en projet de la nomenclature est nécessaire, pas pourquoi elle est urgente.

Il découle de ce qui précède que le caractère urgent de la demande d'avis n'est pas adéquatement motivé et qu'il s'impose dès lors de la considérer comme étant irrecevable.";

que les rédacteurs du projet devenu l'arrêté royal du 19 mars 2004 n'ont cependant pas jugé nécessaire de demander une nouvelle fois l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat; que c'est l'avis 36.691/1 qui est visé dans le préambule de l'arrêté royal attaqué, lequel s'appuie par conséquent sur une consultation du Conseil d'Etat, et non pas sur l'absence d'une telle consultation qui serait justifiée par un cas d'urgence spécialement motivée, au sens de l'article 3, §1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que la motivation de l'urgence figurant dans l'arrêté royal attaqué est identique à celle qui avait été invoquée auprès de la section de législation du Conseil d'Etat, figurant dans l'avis reproduit ci-avant; qu'en cherchant à justifier la consultation du Conseil d'Etat par référence à un avis au terme duquel la section de législation s'est limitée à déclarer irrecevable pour défaut de motivation de l'urgence la demande d'avis dans les cinq jours, la partie adverse a méconnu l'obligation qui lui est imposée par l'article 3, §1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté royal du 19 mars 2004 modifiant l'arrêté royal du 23 mars 1982 portant fixation de l'intervention personnelle des bénéficiaires ou de l'intervention de l'assurance soins de santé dans les honoraires pour certaines prestations.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 525 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-sept octobre deux mille huit par :

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM. LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} LAUVAU,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

K. LAUVAU.

M.-L. WILLOT-THOMAS.