

Numéro du rôle : 383
Arrêt n° 28/93 du 1 ^{er} avril 1993

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 33 et 37 de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses, introduit par le Dr. L. Beckers.

La Cour d'arbitrage,

composée du président F. Debaedts et du juge faisant fonction de président M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, Y. de Wasseige et G. De Baets, assistée du greffier H. Van der Zwalmen, présidée par le président F. Debaedts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet*

Par requête du 31 janvier 1992, envoyée à la Cour par lettre recommandée à la poste du même jour, le docteur Louis Beckers, chirurgien orthopédiste, demeurant à 2820 Rijmenam, Peulisbaan 22, demande l'annulation des articles 33 et 37 de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses (*Moniteur belge* du 1er août 1991), l'article 33 n'étant toutefois pas attaqué dans la mesure où il abroge implicitement l'article 35 de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité (ci-après dénommée loi A.M.I.), modifié par la loi-programme du 22 décembre 1989.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 3 février 1992, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Le 7 février 1992, les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 et 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76, § 4, de la loi organique, par lettres recommandées à la poste du 14 février 1992.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 19 février 1992.

L'a.s.b.l. Vlaams Artsensyndicaat, dont le siège est établi à 2018 Anvers, Jan van Rijswijklaan 80, a introduit un mémoire en intervention par lettre recommandée à la poste du 19 mars 1992.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste du 1^{er} avril 1992.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste du 18 mai 1992.

Le requérant a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste du 16 juin 1992.

L'a.s.b.l. Vlaams Artsensyndicaat a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste du 16 juin 1992.

Par ordonnances des 18 juin 1992 et 7 janvier 1993, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 31 janvier et 31 juillet 1993 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par décision du 15 septembre 1992, la Cour a complété le siège par le juge Y. de Wasseige, eu égard à l'élection à la présidence du juge J. Wathelet, qui était déjà membre du siège.

Par décision de la Cour du 4 février 1993, le siège a été complété par le juge G. De Baets, eu égard à l'élection à la présidence du juge F. Debaedts, qui était déjà membre du siège.

Par ordonnance du 23 février 1993, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 18 mars 1993.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste du 23 février 1993.

A l'audience du 18 mars 1993 :

- ont comparu :

. Me D. Lindemans et Me S. Nudelhole, avocats du barreau de Bruxelles, pour le requérant et l'a.s.b.l. Vlaams Artsensyndicaat;

. Me M. Lebbe, avocat du barreau de Bruxelles, *loco* Me Ph. Gérard, avocat à la Cour de cassation, et *loco* Me J.-L. Fagnart, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles;

- les juges-rapporteurs G. De Baets et L. François ont fait rapport;

- les avocats précités, Me D. Lindemans et Me M. Lebbe, ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Les dispositions attaquées*

1.1. L'article 33 de la loi entreprise énonce :

« L'article 35 de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, remplacé par la loi-programme du 22 décembre 1989, est remplacé comme suit :

' Des devoirs des prestataires

Art. 35. Le médecin et le praticien de l'art dentaire apprécient en conscience et en toute liberté les soins dispensés aux patients. Ils veilleront à dispenser des soins médicaux avec dévouement et compétence dans l'intérêt du patient et tenant compte des moyens globaux mis à leur disposition par la société.

Ils s'abstiennent de prescrire des examens et des traitements inutilement onéreux, ainsi que d'exécuter ou de faire exécuter des prestations superflues à charge du régime d'assurance maladie-invalidité obligatoire.

Les prestataires autres que ceux visés à l'alinéa 1er s'abstiennent également d'exécuter des prestations inutilement onéreuses ou superflues à charge du régime d'assurance maladie- invalidité obligatoire lorsqu'ils sont autorisés à prendre eux- mêmes l'initiative de ces prestations.

Le caractère inutilement onéreux des examens et des traitements ainsi que le caractère superflu des prestations visées au présent article, doivent être évalués en rapport avec les examens, traitements et prestations qu'un prestataire exécute ou fait exécuter dans des circonstances similaires'. »

1.2. L'article 37 de la loi attaquée porte :

« Dans l'article 90*bis* de la loi du 9 août 1963, inséré par la loi du 22 décembre 1989, sont apportées les modifications suivantes :

- au premier alinéa, les mots ' du médecin ' sont remplacés par les mots ' du prestataire ';
- au deuxième alinéa, les mots ' le médecin concerné ' sont remplacés par les mots ' le prestataire concerné ';
- après l'alinéa deux, est inséré un alinéa libellé comme suit :

' Les décisions définitives de la Commission de contrôle et de la Commission d'appel sont exécutoires de plein droit. Les sommes portent intérêt de plein droit à partir du premier jour qui suit l'expiration du délai de remboursement fixé par la décision. En cas de défaillance du débiteur, l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines peut être chargée de recouvrer les sommes dues conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi domaniale du 22 décembre 1949. ';

- l'alinéa trois actuel devient l'alinéa quatre et est modifié comme suit :

' le Roi fixe les modalités de publication des décisions définitives concernant l'interdiction visée à l'alinéa 2 ' . »

Cadre légal

2.1. Avant la loi-programme du 22 décembre 1989

L'article 35 de la loi A.M.I. a été modifié à deux reprises dans un passé récent : une première fois par la loi-programme du 22 décembre 1989 et ensuite par l'article 33 attaqué de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses. Avant ces modifications, l'article 35 de la loi A.M.I. disposait que le médecin apprécie en conscience et en toute liberté les soins à donner et que les prestations abusives contraires à la déontologie seraient soumises à l'appréciation des conseils de l'Ordre des médecins. Il appartenait exclusivement à ces conseils de trancher les contestations d'ordre médical entre médecins, d'une part, et organismes assureurs et Service du contrôle médical, d'autre part, au sujet de l'application de la disposition de l'alinéa précédent, et d'infliger au médecin, le cas échéant, une sanction disciplinaire en raison des fautes commises à cet égard. Les abus visés ci-dessus seraient portés à la connaissance des conseils de l'Ordre par le Service du contrôle médical. La décision du conseil de l'Ordre, dès qu'elle ne serait plus susceptible de recours, serait communiquée au Service du contrôle médical. Dans un arrêt du 7 septembre 1988, le Conseil d'Etat a estimé que les institutions de l'assurance maladie-invalidité n'étaient pas compétentes pour juger de l'opportunité ou de la valeur des soins donnés. Selon le Conseil d'Etat, il appartenait exclusivement aux conseils de l'Ordre des médecins de trancher les contestations d'ordre médical entre les médecins et le Service du contrôle médical mettant en cause le caractère abusif des prestations (C.E., 7 septembre 1988, *J.T.T.*, 1988, p. 417).

2.2. A la suite de la loi-programme du 22 décembre 1989

L'article 23 de la loi-programme du 22 décembre 1989 a modifié l'article 35 en disposant :

« Le médecin apprécie en conscience et en toute liberté les soins dispensés aux patients. **I** veillera à dispenser des soins médicaux avec dévouement et compétence dans l'intérêt du patient et tenant compte des moyens globaux mis à sa disposition par la société.

Il doit s'abstenir de prescrire des examens et des traitements inutilement onéreux, ainsi que d'exécuter ou de faire exécuter des prestations superflues à charge du régime d'assurance maladie-invalidité obligatoire.

Le caractère inutilement onéreux des examens et des traitements ainsi que le caractère superflu des prestations visées à l'alinéa précédent, doivent être évalués en rapport avec les examens, traitements et prestations que le médecin exécute ou fait exécuter dans des circonstances similaires. »

L'article 35 ainsi modifié de la loi A.M.I. a été complété par deux nouveaux articles.

D'une part, l'article 26 de la loi-programme du 22 décembre 1989 a inséré un nouvel article *79bis*, rédigé comme suit :

« Auprès du Service du contrôle médical est instituée une Commission de contrôle chargée, sans préjudice des compétences de l'Ordre des Médecins en matière de droit disciplinaire, de constater les manquements aux dispositions de l'article 35, alinéas 2 et 3. »

D'autre part, l'article 30 de la loi-programme précitée a inséré un nouvel article *90bis* qui énonçait :

« Sans préjudice des poursuites pénales ou disciplinaires, les Commissions visées à l'article *79bis*, après avoir constaté tout manquement aux dispositions de l'article 35, récupèrent totalement ou partiellement auprès du médecin les dépenses relatives aux prestations à charge de l'assurance maladie-invalidité.

Simultanément, avec ces récupérations elles peuvent interdire d'appliquer le tiers-payant pour les prestations dispensées par le médecin concerné.

Le Roi fixe les modalités de publication des décisions définitives concernant l'interdiction visée à l'alinéa précédent.

Les montants récupérés sont comptabilisés comme recettes de l'assurance soins de santé. »

L'article 35 de la loi A.M.I. ainsi modifié et complété par les articles *79bis* et *90bis* a soustrait la constatation des abus en matière de prestations au contrôle des conseils de l'Ordre des médecins et l'a confiée à la Commission de contrôle instituée auprès du Service du contrôle médical.

2.3. A la suite des dispositions attaquées

L'article 33 entrepris de la loi du 20 juillet 1991 a totalement remplacé l'article 35 (ainsi que l'intitulé) de la loi A.M.I. La portée de cette disposition modificative peut se résumer comme suit :

- les devoirs qui y sont énumérés sont étendus nommément aux praticiens de l'art dentaire;

- les devoirs ont également été étendus à d'autres prestataires que les médecins ou les praticiens de l'art dentaire, lorsqu'ils sont autorisés à prendre eux-mêmes l'initiative de ces prestations;

- le caractère "exagéré" des prestations est remplacé à l'alinéa 4 par un caractère "superflu".

L'article 37 repris de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses insère dans l'article 90bis, lui-même inséré en 1989, un alinéa 3 par lequel la Commission de contrôle et la Commission d'appel se voient accorder le pouvoir de prendre des décisions exécutoires de plein droit, l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines pouvant être chargée de recouvrer les sommes dues, en cas de défaillance du débiteur.

IV. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt

A.1.1. Le requérant estime que sa situation de docteur en médecine, inscrit au tableau de l'Ordre des médecins de la province d'Anvers, est susceptible d'être affectée directement et défavorablement par les normes attaquées, en ce que ces normes limitent sa liberté thérapeutique, soumettent cette liberté au contrôle de commissions administratives et confèrent à ces commissions le pouvoir de prendre des décisions exécutoires à son égard, décisions qui pourraient violer son droit civil de propriété sur ses honoraires médicaux et qui, à la suite de la suppression du régime du tiers-payant, pourraient influencer de manière considérable l'exercice de sa profession, et ce sans qu'il soit possible de faire appel aux cours et tribunaux du pouvoir judiciaire. Le requérant étaye son intérêt à l'annulation de l'article 33 en faisant valoir qu'à la suite de l'annulation de cette disposition, le législateur national pourra ou devra proposer une définition plus précise de la notion d'abus de la liberté thérapeutique ou rétablir le système appliqué avant l'entrée en vigueur de la loi-programme du 22 décembre 1989, qui consistait à confier aux seuls conseils de l'Ordre des médecins l'appréciation des prestations injustifiées. En outre, le législateur national devra pour le moins donner une définition plus précise du "prestataire" auquel il fait référence pour vérifier le caractère inutilement onéreux d'examens et de traitements ainsi que le caractère superflu de certaines prestations. Quant à son intérêt à l'annulation de l'article 37, le requérant soutient que l'annulation de cette disposition rétablira la compétence des cours et tribunaux du pouvoir judiciaire en ce qui concerne l'obtention d'un titre exécutoire pour le recouvrement des dépenses se rapportant à des prestations médicales, des examens ou des traitements considérés comme superflus ou inutilement onéreux.

A.1.2. Le Conseil des ministres conteste toutefois l'intérêt du requérant à l'annulation de l'article 33 de la loi du 20 juillet 1991. Il fait valoir que les dispositions de l'article 35 de la loi A.M.I., insérées dans cette loi par l'article 33 repris, existaient déjà avant la loi du 20 juillet 1991 dans la mesure où elles visent les médecins. Le Conseil des ministres estime que le requérant aurait dû agir à l'époque en annulation de l'article 23 de la loi-programme du 22 décembre 1989 mais qu'il ne l'a pas fait, ce qui a pour effet qu'il est actuellement hors délai pour le faire. En tant que l'article 33 attaqué ne modifie que la situation juridique des praticiens de l'art dentaire et des autres prestataires et non celle des médecins, le requérant n'a pas intérêt, en tant que médecin, à demander l'annulation de l'article repris. Le Conseil des ministres conclut dès lors qu'en tant qu'elle vise l'annulation de l'article 33 de la loi du 20 juillet 1991, la requête est irrecevable à défaut d'intérêt.

A.1.3. Dans leur mémoire en réponse, le requérant et la partie intervenante rejettent l'exception d'irrecevabilité. Ils partent du principe que la disposition attaquée a totalement remplacé l'ancien texte de l'article 35 et qu'aucune disposition ne prive la Cour d'arbitrage du pouvoir de contrôler *in extenso* une telle disposition de remplacement qui confirmerait ou préciserait une norme préexistante. De surcroît, ils relèvent certaines différences terminologiques entre les textes néerlandais et français authentiques, différences qui ne permettent pas de conclure que la disposition entreprise a simplement repris la disposition précédemment applicable de l'article 35 de la loi A.M.I. En modifiant l'article 35, la disposition attaquée a simultanément mis fin à une interprétation plus favorable au requérant du texte antérieur, due à cette discordance.

Quant à l'intérêt de la requérante en intervention

A.2.1. L'a.s.b.l. Vlaams Artsensyndicaat estime satisfaisante, en tant que partie intervenante, aux conditions fixées dans la jurisprudence de la Cour pour que soit déclaré recevable devant la Cour le recours introduit par une association sans but lucratif qui se prévaut d'un intérêt moral collectif. Elle fait valoir qu'en vertu de l'article 2 de ses statuts, son objet social est notamment fixé comme suit :

« 2. Mettre tout en oeuvre pour faire adopter par n'importe quelle instance les mesures qui, de l'avis de l'association, sont dans l'intérêt des médecins et de la profession, également dans ses aspects déontologiques.

(...)

6. Etudier l'application et les répercussions des législations sociale, fiscale et autres relatives à la profession médicale; le cas échéant, d'assurer la défense de ses membres devant toute instance juridictionnelle ou autre... »

La partie intervenante estime que cet objet social est distinct de l'intérêt général et n'est pas limité aux intérêts individuels des membres. Cet objet social est également réellement poursuivi en ce que l'a.s.b.l. a engagé des procédures, notamment devant le Conseil d'Etat et la Cour d'arbitrage, en vue de la défense de son objet social.

A.2.2. Le Conseil des ministres n'a pas contesté l'intérêt de la partie intervenante.

A.2.3. Dans son mémoire en réponse, la partie intervenante, reprenant l'argumentation susmentionnée, renvoie explicitement à l'arrêt n° 24/92 rendu le 2 avril 1992 par la Cour, où celle-ci a décidé que l'a.s.b.l. Vlaams Artsensyndicaat justifiait de l'intérêt requis en droit pour postuler l'annulation de dispositions légales qui affectent les intérêts professionnels des médecins.

Au fond

Sur le moyen pris contre l'article 33 de la loi du 20 juillet 1991

Point de vue du requérant

A.3.1. Le requérant invoque comme moyen unique contre l'article 33 la violation du principe d'égalité et de l'interdiction de discrimination, en ce que la norme entreprise prive les médecins et autres prestataires, sans aucune justification objective ou raisonnable, des droits accordés à tout citoyen, à savoir le respect des droits de la défense et du droit à un traitement équitable de son affaire lors de la détermination de ses droits civils. En effet, la disposition attaquée, en vertu de laquelle le caractère inutilement onéreux des examens et des traitements ainsi que le caractère superflu des prestations doivent être évalués par rapport aux examens, traitements et prestations qu'un "prestataire" prescrit, exécute ou fait exécuter dans des

circonstances similaires, ne prévoit pas de procédure permettant de choisir le prestataire de référence, ni les critères en vertu desquels ce choix doit être effectué. Il convient d'en déduire que la loi laisse au Service du contrôle médical, à la commission de profil ou à l'organisme assureur visés par l'article 79quinquies, § 1er, de la loi A.M.I. la pleine liberté de choisir le prestataire de référence, sans que le médecin concerné ait la possibilité de contester la pertinence de ce choix ou de proposer d'autres prestataires de référence à la Commission de contrôle.

Ce régime n'offre au médecin concerné aucune garantie quant au choix des bases de référence en vertu desquelles sa pratique professionnelle sera considérée ou non comme répréhensible. La procédure qui serait engagée à l'égard d'un médecin à qui seraient reprochés des manquements aux dispositions de l'article 35, alinéa 2, de la loi A.M.I. viole donc les droits de la défense et ne remplit pas les conditions permettant un traitement équitable de la cause, imposé par l'article 6.1. de la C.E.D.H.

La partie intervenante s'est ralliée à cette argumentation du requérant.

Point de vue du Conseil des ministres

A.3.2. Le Conseil des ministres estime qu'en faisant grief au législateur de ne pas avoir fixé les critères permettant de déterminer le prestataire dont la pratique sert de référence pour juger d'un éventuel manquement aux devoirs mentionnés à l'article 35 de la loi A.M.I., le requérant affirme à tort que la procédure qui serait engagée à l'égard du médecin auquel serait reproché un manquement aux dispositions de l'article 35 de la loi A.M.I. viole les droits de la défense et ne remplit pas les conditions permettant un traitement équitable de la cause, conformément à l'article 6.1 de la C.E.D.H. Le Conseil des ministres souligne que tant la loi A.M.I. (article 79quinquies) que l'arrêté royal du 12 décembre 1990 organisent une procédure qui offre au médecin poursuivi devant la Commission de contrôle et la Commission d'appel toutes les possibilités de contester le « choix du prestataire de référence » opéré par le Service du contrôle médical, la commission de profil ou l'organisme assureur, et de proposer d'autres prestataires de référence à la Commission de contrôle et à la Commission d'appel. Le Conseil des ministres indique dans la loi A.M.I. et l'arrêté royal précité les dispositions en vertu desquelles les droits de la défense sont garantis, à savoir les paragraphes 3 et 4 de l'article 79quinquies ainsi que les articles 5, 6, 7, 9, 15, 16, 17, 18 et 19 de l'arrêté royal du 12 décembre 1990. Le Conseil des ministres estime dès lors qu'une violation des droits de la défense ne peut en aucun cas être admise. Le Conseil des ministres estime en outre, d'une part, qu'en se référant à un prestataire normalement prudent et diligent, placé dans des circonstances similaires à celles dans lesquelles le médecin concerné se trouvait, la loi détermine suffisamment la notion de « prestataire de référence » et, d'autre part, qu'en offrant de telles garanties aux médecins concernés pour se défendre quant au choix du prestataire de référence, le législateur ne devait pas fixer d'autres critères permettant de déterminer le « prestataire de référence ».

Point de vue du requérant et de la partie intervenante dans leur mémoire en réponse

A.3.3. Le requérant et la partie intervenante estiment qu'il n'y aurait ni méconnaissance des droits fondamentaux indiqués par eux ni, dès lors, violation des articles 6 et 6bis de la Constitution si la disposition entreprise renvoyait « implicitement mais certainement » à un « prestataire normalement prudent et diligent, placé dans des circonstances similaires à celles dans lesquelles le médecin concerné se trouvait. » Ils laissent à la sagesse de la Cour le soin d'interpréter la disposition entreprise pour pouvoir apprécier le bien-fondé du moyen.

Sur le moyen pris contre l'article 37 de la loi attaquée

Point de vue du requérant et de la partie intervenante

A.4.1.1. Le moyen invoqué par le requérant contre l'article 37 de la loi du 20 juillet 1991 est également tiré de la violation des articles 6 et *6bis* de la Constitution. Le requérant souligne qu'en vertu de l'article 92 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. Le droit de propriété du médecin sur ses honoraires est un droit civil au sens de cet article 92. L'alinéa 3 nouveau de l'article 90*bis* de la loi A.M.I., inséré par la disposition attaquée, accorde à une juridiction administrative la compétence de prendre des décisions exécutoires à l'égard des médecins et autres prestataires, décisions qui entraînent pour le médecin ou le prestataire concerné l'obligation de céder à l'assurance maladie-invalidité les honoraires qui leur sont payés par le patient. En tant que cette disposition n'offre aucune possibilité aux médecins et autres prestataires d'user d'une voie de recours auprès des tribunaux du pouvoir judiciaire, elle les prive d'une garantie constitutionnelle essentielle, accordée sans aucune distinction à tous les Belges. La disposition entreprise est donc discriminatoire.

A.4.1.2. La partie intervenante ajoute que le critère organique permettant de déterminer si l'on a affaire à un droit politique ou à un droit civil au sens des articles 92 et 93 de la Constitution ne peut plus être retenu, étant donné que le maintien de ce critère aurait pour conséquence qu'une application discriminatoire, par le législateur, des articles 92 et 93 de la Constitution échapperait au contrôle de la Cour d'arbitrage. Elle soutient que la protection juridique de tous les droits civils est un droit constitutionnel essentiel. Il serait paradoxal que la Cour d'arbitrage ne soit pas compétente pour contrôler des discriminations concernant un tel droit essentiel. Elle estime que le critère organique doit être remplacé par un critère structurel. Dans cette optique, les prestations que l'assuré social reçoit du régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité sont des droits politiques au sens de l'article 93 de la Constitution. Par contre, il est incontestable que le droit de propriété du médecin sur ses honoraires est un droit civil au sens de l'article 92 de la Constitution, puisque le droit de propriété ne découle pas de la participation passive du médecin à la communauté politique. Les honoraires (ou le droit de propriété) ne sont pas procurés aux médecins par la puissance publique mais sont au contraire le produit de l'exercice d'une profession libérale. En d'autres termes, la loi n'est pas « source » du droit aux honoraires; la loi ne peut que réglementer l'exercice de la profession dans l'intérêt général. La partie intervenante estime dès lors que la disposition attaquée accorde à une commission administrative la compétence de trancher des litiges concernant le droit de propriété civil aux honoraires, privant ainsi les médecins et autres prestataires d'une garantie constitutionnelle essentielle, accordée sans distinction à tous les Belges. Pour ces motifs, la partie intervenante estime que la disposition en question est discriminatoire.

Point de vue du Conseil des ministres

A.4.2. Dans sa réponse, le Conseil des ministres estime qu'il faut faire une distinction entre, d'une part, le droit - qualifié de droit civil - du médecin aux honoraires que son patient lui doit ou lui a payés à la suite de prestations médicales et, d'autre part, les dépenses de l'assurance maladie-invalidité relatives à ces prestations, que le médecin sera tenu de rembourser pour des prestations fournies en violation de l'article 35 de la loi A.M.I. Le droit d'un médecin d'obtenir, dans le système du tiers-payant, le paiement de ses honoraires par l'organisme assureur est un droit politique. Le législateur est compétent pour confier à des juridictions administratives le soin de trancher des litiges relatifs à ces droits, comme il l'a fait en l'espèce. Le litige que tranche la Commission de contrôle ou la Commission d'appel est donc nécessairement une décision concernant un droit politique.

Le Conseil des ministres fait par ailleurs valoir que même sous le régime de l'article 35 de la loi A.M.I., inséré par la loi-programme du 22 décembre 1989, le juge ordinaire n'a jamais été compétent pour se prononcer sur un manquement, par un médecin, aux devoirs énoncés dans cette disposition. Il ne pouvait qu'accorder un titre exécutoire pour l'exécution forcée de la décision de la Commission de contrôle ou de la Commission d'appel.

Le Conseil des ministres observe enfin que le médecin qui est obligé, à la suite d'une décision de la Commission de contrôle ou de la Commission d'appel, de procéder à un remboursement des débours de l'assurance maladie-invalidité, dispose d'un recours devant le juge civil si l'exécution n'était pas conforme à la décision. Le juge civil n'est toutefois pas compétent pour statuer, à l'occasion d'une opposition de ce type, quant à la question de savoir si un médecin a manqué aux obligations découlant de l'article 35 de la loi A.M.I. et s'il doit, dès lors, rembourser ces dépenses, puisque cette question a déjà fait l'objet d'une décision d'une juridiction administrative.

Point de vue du requérant et de la partie intervenante dans leur mémoire en réponse

A.4.3. Le requérant et la partie intervenante contestent la thèse du Conseil des ministres selon laquelle un médecin qui, à la suite d'un manquement aux devoirs énoncés à l'article 35 de la loi A.M.I., est tenu de rembourser les dépenses de l'assurance maladie-invalidité pourrait malgré tout tenter une action récursoire pour ses honoraires, puisqu'en application du système du tiers-payant, le patient est libéré par le paiement au médecin via l'organisme assureur. La décision de la commission administrative compétente aurait pour effet, en raison de l'attitude du patient calquée sur cette décision, qu'un médecin serait réellement privé des honoraires pour des examens et traitements qui ont été jugés inutilement onéreux ou superflus, ce qui constitue, selon ces parties, une contestation concernant un droit civil, laquelle relève de la compétence exclusive des cours et tribunaux ordinaires.

Le requérant et la partie intervenante estiment, par ailleurs, qu'en appliquant par analogie son arrêt n° 16/91, la Cour devrait décider qu'il y a violation des articles 6 et 6bis de la Constitution lorsque le législateur institue une commission administrative aux fins de trancher des litiges portant sur un droit qui a incontestablement un caractère civil. L'application du critère organique pour établir si un droit subjectif est un droit civil ou politique ne suffit plus, à leur estime, parce qu'en appliquant ce critère la Cour serait privée du pouvoir de sanctionner une discrimination légale en matière de protection juridique de droits civils. Le droit aux honoraires est un droit civil au sens de l'article 92 de la Constitution.

Le requérant et la partie intervenante concluent qu'avant l'entrée en vigueur de l'article 37 attaqué, l'INAMI était obligé d'obtenir un titre exécutoire du juge ordinaire avant de pouvoir exécuter les décisions de la Commission de contrôle ou de la Commission d'appel, titre qui, en vertu de l'article 107 de la Constitution, ne pouvait être octroyé par ce juge s'il était arrivé à la conclusion que la décision du juge administratif n'était pas légale. Dans cette hypothèse, le contrôle final - même indirect - des cours et tribunaux était maintenu.

- B -

Sur l'étendue du recours

B.1.1. Le requérant demande l'annulation de l'article 33 de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses, sauf cependant dans la mesure où il abroge implicitement l'article 35 de la loi A.M.I., modifié par la loi-programme du 22 décembre 1989.

Les termes utilisés par le requérant indiquent que tout en demandant l'annulation de l'article 33 de la loi du 20 juillet 1991, il souhaite que l'article 35 de la loi A.M.I., implicitement abrogé par la disposition qu'il attaque, reste abrogé en dépit de l'annulation éventuelle de celle-ci.

B.1.2. L'article 33 attaqué remplace l'article 35 de la loi A.M.I. et ne contient pas de disposition abrogatoire expresse, de telle sorte que son annulation éventuelle ne peut avoir pour effet que de remettre en vigueur ledit article 35, dans la rédaction qui était la sienne lors de son remplacement par la disposition attaquée.

En ce qu'elle tend à régler les effets d'une éventuelle annulation d'une manière que ne prévoit pas la loi spéciale du 6 janvier 1989, la demande est irrecevable.

Sur l'intérêt

Quant à l'intérêt du requérant

B.2.1. L'article 107^{ter} de la Constitution et l'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 disposent qu'un recours en annulation peut être introduit auprès de la Cour par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt. L'intérêt requis existe dans le chef de toute personne dont la situation pourrait être directement et défavorablement affectée par la norme attaquée.

B.2.2. A l'appui de son intérêt, le requérant se prévaut de sa qualité de "docteur en médecine, inscrit au tableau de l'Ordre des médecins de la province d'Anvers".

B.2.3. L'article 33 attaqué de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses remplace intégralement l'article 35 de la loi A.M.I. remplacé par l'article 23 de la loi-programme du 22 décembre 1989.

Dans la mesure où l'article 35 de la loi A.M.I., dans la rédaction que lui a donnée l'article 33 litigieux de la loi du 20 juillet 1991, impose des obligations aux médecins, la situation du requérant est susceptible d'être affectée directement et défavorablement. Dans cette mesure et en tant qu'il est dirigé contre l'article 33 de la loi du 20 juillet 1991, le recours est recevable.

B.2.4. L'article 37 entrepris de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses remplace respectivement au premier et au deuxième alinéa de l'article 90*bis* de la loi A.M.I. les termes "du médecin" et "le médecin concerné" par les termes "du prestataire" et "le prestataire concerné".

En sa qualité de médecin, le requérant ne saurait être affecté directement et défavorablement par cette disposition; le recours est irrecevable en tant qu'il concerne les modifications indiquées.

B.2.5. L'article 37 entrepris insère par ailleurs un alinéa 3 dans l'article 90*bis* de la loi A.M.I. Ce nouvel alinéa 3 est applicable tant aux médecins qu'aux autres prestataires de soins.

Dans la mesure où la nouvelle disposition règle les modalités d'exécution de décisions qui s'imposent aux médecins, la situation du requérant est susceptible d'être affectée directement et défavorablement; dans cette mesure, le recours est recevable.

B.2.6. L'article 37 attaqué remplace enfin l'ancien alinéa 3 de l'article 90bis de la loi A.M.I., qui devient à présent l'alinéa 4 et qui prévoit que le Roi fixe les modalités de publication des décisions définitives concernant l'interdiction visée à l'alinéa 2.

Le requérant n'indique pas en quoi il pourrait être affecté directement et défavorablement par cette disposition. Dans la mesure où il est dirigé contre l'article 37 de la loi du 20 juillet 1991, en tant que cette disposition renumérote et remplace l'ancien alinéa 3 de l'article 90bis de la loi A.M.I., le recours est irrecevable à défaut d'intérêt.

Quant à l'intérêt de la requérante en intervention

B.3.1. Lorsqu'une association sans but lucratif qui se prévaut d'un intérêt collectif souhaite avoir accès à la Cour, il est requis que l'objet social de l'association soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que l'intérêt collectif ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter cet objet; que cet objet social soit en outre réellement poursuivi, ce que doivent faire apparaître les activités concrètes de l'association; que l'association fasse montre d'une activité durable, aussi bien dans le passé que dans le présent.

B.3.2. Dans son mémoire en intervention, la partie intervenante a.s.b.l. Vlaams Artsensyndicaat se rallie aux moyens formulés par le requérant en vue de l'annulation des articles 33 et 37 de la loi du 20 juillet 1991.

B.3.3. Selon ses statuts, l'association a notamment pour objet « de mettre tout en oeuvre pour faire adopter par n'importe quelle instance les mesures qui, de l'avis de l'association, sont dans l'intérêt des médecins et de la profession, également dans ses aspects déontologiques » et « d'étudier l'application et les répercussions des législations sociale, fiscale et autres relatives à la profession médicale; le cas échéant, d'assurer la défense de ses membres devant toute instance juridictionnelle ou autre... ». Dans la mesure indiquée ci-dessus pour la partie requérante, les dispositions attaquées sont

également susceptibles d'affecter directement et défavorablement les intérêts que l'association a pour objet de défendre.

Au fond

Sur le moyen pris contre l'article 33 attaqué

B.4.1. Le requérant et la partie intervenante invoquent comme moyen unique à l'encontre de l'article 33 de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses la violation des articles 6 et *6bis* de la Constitution en ce que les personnes visées par la disposition litigieuse sont privées du respect des droits de la défense et du droit à un traitement équitable de leur cause, étant donné que la disposition entreprise ne prévoit ni la procédure qui permet de déterminer le prestataire de référence ni les critères sur la base desquels celui-ci doit être choisi.

B.4.2. En disposant que "le caractère inutilement onéreux des examens et des traitements ainsi que le caractère superflu des prestations (...) doivent être évalués en rapport avec les examens, traitements et prestations qu'un prestataire exécute ou fait exécuter dans des circonstances similaires", le législateur ne pouvait que songer à un prestataire normalement prudent et diligent, placé dans des circonstances équivalentes à celles où se trouvait le prestataire concerné. En prévoyant en outre, à l'article *79quinquies* de la loi A.M.I., de nombreuses garanties en matière de procédure, le législateur a assuré à suffisance les droits de la défense du médecin qui se verrait imputer un manquement aux devoirs prévus par l'article 35 de la loi A.M.I.

B.4.3. Dès lors qu'il apparaît que les droits de la défense et le droit à un traitement équitable ne sont pas violés par la disposition attaquée, on ne voit pas comment les médecins subiraient une discrimination dans la jouissance de ces droits.

Le moyen n'est pas fondé.

Sur le moyen pris contre l'article 37 attaqué

B.5.1. Le requérant et la partie intervenante invoquent comme moyen unique contre l'article 37 de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses, en tant qu'il insère un alinéa 3 dans l'article 90*bis* de la loi A.M.I., la violation des articles 6 et 6*bis* de la Constitution en ce qu'ils se voient privés, contrairement aux autres Belges, du droit reconnu à tous sans distinction de faire trancher par les cours et tribunaux, conformément à l'article 92 de la Constitution, une contestation ayant pour objet un droit civil, à savoir un litige relatif aux honoraires du prestataire de soins, dès lors qu'en prévoyant que seront exécutoires de plein droit les décisions prises par des juridictions administratives, en l'occurrence la Commission de contrôle et la Commission d'appel, la disposition litigieuse a pour conséquence que le prestataire ne peut exercer contre ces décisions aucune voie de recours auprès des cours et tribunaux.

En insérant les articles 79*bis* et 90*bis* dans la loi A.M.I., les articles 26 et 30 de la loi-programme du 22 décembre 1989 ont confié le règlement des litiges concernant les manquements aux dispositions de l'article 35, alinéas 2 et 3, et la détermination des sanctions dont ces manquements sont suivis à une juridiction administrative, à savoir la Commission de contrôle instituée auprès du Service du contrôle médical. Le requérant et la partie intervenante ne sont plus en mesure de saisir la Cour du problème de savoir si, en confiant le règlement de tels litiges à une juridiction administrative, le législateur a violé dans la mesure indiquée par le requérant et la partie intervenante le principe d'égalité ou l'interdiction de discrimination, ni de solliciter sur cette base l'annulation des dispositions légales susvisées. La Cour peut uniquement vérifier si le principe d'égalité et l'interdiction de discrimination ont été violés en ce que, comme l'allèguent le requérant et la partie intervenante, les prestataires de soins seraient privés d'une garantie procédurale.

B.5.2. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie selon certaines catégories de

personnes, pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la norme critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.5.3. Après l'insertion des articles *79bis* et *90bis*, il a été considéré qu'un titre exécutoire devait être obtenu auprès du tribunal du travail, ce qui retardait la procédure de récupération des sommes dues. La disposition entreprise permet d'éviter l'engagement de procédures complémentaires devant les cours et tribunaux ordinaires, sans porter atteinte aux droits de la défense, étant donné que les droits de la défense et le droit à un traitement équitable de la cause sont garantis à suffisance dans la procédure devant les juridictions administratives chargées de trancher les litiges visés à l'article 35 de la loi A.M.I., qu'un recours en cassation administrative est ouvert devant le Conseil d'Etat contre les décisions prises par la Commission d'appel, que, dans la procédure d'octroi d'un titre exécutoire, les cours et tribunaux n'étaient pas compétents pour statuer sur l'existence des manquements aux obligations visées à l'article 35 de la loi A.M.I. et qu'enfin, une opposition peut être formée contre la contrainte décernée par le receveur des domaines.

Le requérant et la partie intervenante n'exposent pas et la Cour n'aperçoit pas en quoi le moyen utilisé, en l'occurrence le caractère exécutoire de plein droit des décisions définitives de la Commission de contrôle et de la Commission d'appel, ne serait pas raisonnablement proportionné à l'objectif poursuivi, à savoir la récupération rapide des montants dus par le prestataire de soins.

Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 1^{er} avril 1993.

Le greffier,

Le président,

H. Van der Zwalmen

F. Debaedts