

Numéro du rôle : 1595
Arrêt n° 137/99 du 22 décembre 1999

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 167 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, posée par le Tribunal du travail de Louvain.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents G. De Baets et M. Melchior, et des juges H. Boel, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président G. De Baets,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 20 janvier 1999 en cause de J. Rampelberg contre l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) et en présence de A. Branders, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 27 janvier 1999, le Tribunal du travail de Louvain a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 167 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juin [lire : juillet] 1994, et l'arrêté royal du 25 juin 1997 basé sur celle-ci violent-ils les principes d'égalité et de non-discrimination contenus aux articles 10 et 11 de la Constitution ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Par jugement interlocutoire du 19 novembre 1997, J. Rampelberg, docteur en médecine, avait été désigné comme expert.

L'état des frais et des honoraires réclamés pour le rapport d'expertise a été contesté par l'Institut national d'assurances maladie-invalidité.

Dans une requête du 3 novembre 1998, J. Rampelberg demande au Tribunal du travail de taxer ses honoraires et frais. L'INAMI n'accepte pas la taxation de l'état au motif que celui-ci n'est pas conforme aux dispositions légales applicables. J. Rampelberg estime toutefois que ces dispositions légales sont contraires à la Constitution, aux conventions internationales et à des principes généraux du droit et il demande de poser à la Cour les questions préjudicielles nécessaires.

Le Tribunal du travail estime devoir demander à la Cour de contrôler au regard des principes d'égalité et de non-discrimination l'article 167 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Il considère en effet qu'il existe une inégalité et une discrimination dans la rétribution des experts judiciaires désignés, en matière de droit social notamment, dans le cadre de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 contenant la réglementation du chômage ou dans le cadre d'une procédure civile, d'une part, et des experts désignés dans le cadre de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, d'autre part. Selon le Tribunal, il n'y a pas de rapport raisonnable entre les moyens employés et le but visé.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 27 janvier 1999, 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.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 17 février 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 27 février 1999.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 24 mars 1999;
- J. Rampelberg, avenue du Duc Jean 48, 1083 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 6 avril 1999.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 8 avril 1999.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 4 mai 1999;
- J. Rampelberg, par lettre recommandée à la poste le 7 mai 1999.

Par ordonnance du 29 juin 1999, la Cour a prorogé jusqu'au 27 janvier 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 27 octobre 1999, le président en exercice a complété le siège par le juge H. Coremans.

Par ordonnance du 27 octobre 1999, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 25 novembre 1999.

Cette dernière ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 28 octobre 1999.

A l'audience publique du 25 novembre 1999 :

- ont comparu :
 - . Me P. Lefranc, avocat au barreau de Gand, pour J. Rampelberg;
 - . Me P. Siffert, avocat au barreau de Louvain, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs H. Boel et E. Cerexhe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres considère que la question préjudicielle appelle une réponse négative. Il fait valoir que l'article 167 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 autorise le Roi à fixer un tarif pour les médecins experts judiciaires en ce qui concerne les litiges relatifs au régime d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités. Contrairement à ce qu'estime le Tribunal du travail de Louvain, ce tarif a été instauré en vue de supprimer des distorsions entre médecins. Il a en effet été constaté que le coût moyen d'une expertise pouvait varier considérablement en fonction de l'arrondissement judiciaire concerné. Des différences de 100 p.c. et plus étaient possibles. Il y avait également de grandes différences individuelles. Le tarif instauré a pour but de supprimer les différences injustifiables de rémunération entre les arrondissements judiciaires, d'une part, et entre les experts eux-mêmes, d'autre part.

Les experts judiciaires ont en tout état de cause droit au montant de leurs honoraires personnels et des frais administratifs. En outre, les examens complémentaires effectués par eux-mêmes ou par un spécialiste consulté par eux sont rémunérés en sus au tarif fixé par la nomenclature des prestations de santé. Alors qu'auparavant, pour une même prestation, des honoraires bien plus élevés pouvaient être réclamés lorsque cette prestation était accomplie dans le cadre d'une expertise judiciaire que lorsqu'elle l'était dans le cadre de l'assurance obligatoire soins de santé, le tarif fait disparaître cette distinction en ce qui concerne les expertises relatives à l'assurance maladie-invalidité (AMI). Le tarif litigieux signifie donc également une diminution des inégalités au sein du corps médical. Il n'instaure toutefois aucune restriction quant au nombre d'examens que l'expert judiciaire peut demander à des spécialistes.

Le fait que les expertises n'étaient auparavant liées à aucun tarif a conduit à ce que certains experts judiciaires se donnaient pour mission de procéder chez l'assuré social à une mise au point scientifique jusqu'au plus petit détail pathologique, ce qui n'est cependant pas le rôle d'un expert judiciaire. L'expert doit exclusivement vérifier si la décision administrative prise à l'égard de l'assuré social est correcte.

Des tarifs sont imposés aux experts judiciaires dans d'autres litiges également. L'instauration du tarif visait en outre à obtenir une uniformité dans le cadre de la sécurité sociale. Sur ce plan également, la discrimination entre les experts judiciaires a été supprimée plutôt qu'augmentée.

Dans son arrêt n° 70/95, la Cour a considéré que le simple fait qu'une mesure de contrôle soit prise à l'égard d'une seule catégorie de dispensateurs de soins et qu'elle ne soit qu'ultérieurement déclarée applicable à d'autres dispensateurs de soins analogues ne constitue pas en soi une violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Le même raisonnement doit être tenu ici. Le fait que les experts judiciaires qui sont désignés dans les litiges AMI soient rémunérés d'une autre façon que ceux qui sont désignés pour des expertises de droit commun ne constitue pas une discrimination illicite. Dans de tels litiges, il convient que les experts judiciaires fassent preuve de modération dans la taxation de leurs honoraires et ne mettent pas des coûts exorbitants à charge de la communauté des assurés sociaux.

Un juge ne peut poser une question préjudicielle que lorsqu'une loi ou un décret est présumé violer la Constitution, mais non lorsqu'il s'agit d'un arrêté royal. Dans son arrêt n° 1/98, la Cour a considéré que lorsque le législateur attribue un pouvoir réglementaire au Roi, il ne peut s'agir d'une habilitation à prendre des mesures incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution. En l'espèce, la loi n'opère en soi aucune discrimination puisque tous les médecins experts dans les litiges relatifs à l'assurance maladie-invalidité sont honorés de la même manière. Il est au contraire veillé à ce que tous ceux qui se trouvent dans une même situation ne soient pas traités de manière différente.

En ce qui concerne la réglementation relative au chômage, il convient de renvoyer à l'article 7, § 11, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, inséré par l'article 61 de la loi du 13 février 1998.

Enfin, il convient d'observer qu'un expert judiciaire n'est pas obligé d'accepter les missions d'expertise qui lui sont confiées. L'argument consistant à dire que l'instauration d'un barème confronterait les tribunaux à la difficulté de trouver des médecins voulant travailler à ce tarif ne semble pas non plus s'être vérifié dans la pratique, puisque trois cents experts judiciaires environ travaillent actuellement au barème fixé en matière de litiges AMI.

A.2. J. Rampelberg considère au contraire que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative. Il se rallie aux attendus formulés par le Tribunal du travail dans la décision de renvoi.

Il est indiscutable que les experts judiciaires désignés en application de l'article 962 du Code judiciaire et auxquels l'article 167 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 est applicable peuvent être comparés à ceux auxquels cet article n'est pas applicable.

En modifiant l'article 982, alinéa 2, du Code judiciaire par l'article 163 de la loi du 26 juin 1992, le législateur entendait permettre l'instauration légale d'une tarification différenciée mais qui tienne compte des critères énoncés dans l'article 982 du Code judiciaire. Ceux-ci sont au nombre de quatre : la qualité des experts, la difficulté des travaux accomplis et la longueur de ceux-ci, ainsi que la valeur du litige. L'exposé des motifs de l'actuel article 167, dernier alinéa, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 fait apparaître qu'il n'a pas été tenu compte des critères mentionnés dans le Code judiciaire. L'arrêté royal du 25 juin 1997 est contraire à l'article 982, alinéa 2, du Code

judiciaire, en tant qu'il fixe des tarifs sans tenir compte des critères précités. L'autorité de la chose jugée, relative ou limitée, des arrêts de rejet du Conseil d'Etat n'y change rien. La distinction opérée ne fait l'objet d'aucune justification et il apparaît clairement que les tarifs ont été fixés sans prendre en compte les critères précités. La mesure semble avoir été instaurée tout simplement en vue d'une réduction linéaire des dépenses au bénéfice de l'INAMI. Bien qu'un tel objectif puisse éventuellement être considéré en soi comme un but légitime, il convient cependant de constater qu'il ne saurait constituer la finalité de la réglementation légale autorisée. Ainsi, cette réglementation légale ne poursuit pas un but légitime.

L'objectivité de la différence de traitement, qui est requise en droit, fait défaut dans la mesure où il n'est pas démontré pourquoi une « loi qui en dispose autrement », au sens de l'article 982, alinéa 2, du Code judiciaire, affecte une catégorie d'experts judiciaires et non une autre.

La distinction opérée n'est en tout état de cause pas pertinente. En refusant de manière absolue aux experts judiciaires désignés dans le cadre de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 mentionnée plus haut les honoraires et frais réels (supérieurs aux tarifs fixés) qui leur sont dus à raison de prestations réellement fournies (les tarifs fixés ne tiennent en effet pas compte de la qualité de l'expert, de la difficulté et de la durée des travaux accomplis et de la valeur du litige), sans qu'ils aient la possibilité légale ou réglementaire – une fois la mission acceptée - de refuser d'accomplir des prestations (supplémentaires) (la mission judiciaire), le législateur a pris une mesure qui n'est pas en rapport avec l'objectif poursuivi, étant donné qu'il « punit » ces experts judiciaires, alors que ce n'est pas leur comportement qui est visé, mais une tarification uniforme pour les experts judiciaires en cette matière, compte tenu des critères fixés à l'article 982, alinéa 2, du Code judiciaire. Il n'apparaît pas non plus que dans le secteur de la loi coordonnée précitée du 14 juillet 1994 existeraient de plus grands abus que dans d'autres secteurs, abus qui pourraient justifier cette différence de traitement.

Le principe d'égalité est méconnu en ce que, pour un même groupe de prestations dans le cadre d'une expertise judiciaire médicale, une catégorie déterminée d'experts judiciaires médicaux est traitée d'une manière particulière (et en outre dérogoratoire à la volonté initialement exprimée par le législateur) par rapport à une autre catégorie comparable d'experts médicaux, sans que cette différence puisse être raisonnablement justifiée.

A.3. Le Conseil des ministres observe qu'un membre de phrase tiré des travaux préparatoires ne peut être utilisé pour donner à une disposition législative claire une signification qui lui est contraire. L'article 982, alinéa 2, du Code judiciaire ne dispose nulle part que la disposition législative dérogoratoire visée doive tenir compte des critères dont il est question dans le deuxième membre de phrase. Au contraire, la construction de la phrase et l'emploi des termes « sauf si » suggèrent précisément que la disposition législative dérogoratoire fixe l'état des honoraires des experts médicaux d'une autre manière que dans le respect des critères mentionnés ensuite.

J. Rampelberg reste en outre en défaut d'apporter la preuve concrète dont il apparaîtrait que le tarif ne serait pas adapté à la qualité des experts, à la difficulté et à la durée des travaux accomplis ainsi qu'à la valeur du litige. Le tarif tient effectivement compte de ces critères. Pour les expertises commandées par les juridictions du travail dans des litiges relatifs à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, l'expert judiciaire a presque toujours la qualité de médecin et les travaux accomplis par lui sont des actes médicaux. L'expert a droit aux honoraires personnels prévus et est rémunéré en sus pour les examens complémentaires que lui-même ou un spécialiste consulté par lui a accomplis. Les examens médicaux complémentaires sont payés selon la nomenclature des prestations de santé, une liste extrêmement détaillée qui évalue chaque acte en fonction de la qualité du dispensateur de soins, de la difficulté de la prestation et de la durée des travaux accomplis. Le critère de la valeur du litige a également été pris en compte.

Il convient de renvoyer aux arrêts n^{os} 70/95, 125/98 et 30/99. Par ailleurs, une réglementation identique a été instaurée dans le secteur de l'assurance chômage par l'arrêté royal du 11 avril 1999.

A.4. En réponse au mémoire du Conseil des ministres, J. Rampelberg observe que le traitement inégal des expertises effectuées dans le cadre des litiges AMI et des autres expertises est dû exclusivement au fait que des abus auraient eu lieu dans le passé et que certains experts auraient réclamé des honoraires trop élevés ou du

moins que de grandes différences seraient apparues entre les différents experts judiciaires. Cet objectif, à savoir la suppression de ces abus, ne ressort toutefois aucunement des travaux préparatoires.

L'objectif de la disposition législative était, en l'espèce, de supprimer les différences d'honoraires entre experts AMI qui ne pouvaient être objectivement justifiées. En fixant un tarif pour tous les experts AMI, indépendamment des critères fixés à l'article 982 du Code judiciaire, un traitement inégal est créé qui ne saurait être considéré comme raisonnable – du moins pour tous les experts AMI. En effet, les experts judiciaires qui fixaient leurs honoraires de manière raisonnable doivent supporter maintenant eux aussi la charge du traitement inégal. Parce que certains experts judiciaires AMI réclament des honoraires trop élevés, une distinction est créée avec les autres experts judiciaires. La distinction opérée ne peut donc pas être considérée comme pertinente.

Même si l'on considère que le traitement différent est objectif et pertinent – *quod non* –, l'existence d'un lien raisonnable de proportionnalité entre le moyen utilisé et l'objectif visé ne saurait être démontrée en l'espèce. En effet, le traitement inégal ne peut pas être excessif. Les effets doivent être pris en compte. Si l'objectif est bel et bien atteint par le moyen mis en œuvre mais que celui-ci a également d'autres (graves) effets défavorables, il n'est pas satisfait au principe de proportionnalité. En l'espèce, le moyen créé, en tout état de cause, des effets gravement défavorables pour les experts AMI. La tarification unique a notamment pour conséquence que les expertises plus difficiles et plus longues sont honorées au même tarif –modique– que toutes les autres expertises. Etant donné que ceci a une influence sur la qualité des expertises, le moyen a également des effets négatifs pour les patients.

La question préjudicielle concerne l'article 167 de la loi coordonnée du 14 juin 1994 et l'arrêté royal du 25 juin 1997 basé sur cette loi. La Cour peut constater la violation par la loi du principe d'égalité et de non-discrimination. Etant donné que la loi viole les articles 10 et 11 de la Constitution, l'arrêté n'aura plus de fondement légal.

- B -

B.1. La réglementation de base concernant la rémunération des experts désignés par le juge en application de l'article 962 du Code judiciaire est fixée dans ce Code. Aux termes de l'article 982, alinéa 2, de celui-ci, l'état des honoraires et des frais d'expertise est fixé, sauf si la loi en dispose autrement, en tenant compte de la qualité des experts, de la difficulté et de la longueur des travaux qui sont accomplis et de la valeur du litige. L'article 984, alinéa 2, du même Code dispose que si, dans les quinze jours du dépôt du rapport, les parties n'ont pas donné leur accord sur le montant des honoraires et des frais réclamés par les experts, le juge fixe le montant des honoraires et des frais après avoir entendu en chambre du conseil l'expert et les parties. L'article 988 dispose que si les experts ne déposent pas leur état d'honoraires et de frais, les parties peuvent demander au juge de procéder à la taxation.

B.2. L'article 982, alinéa 2, du Code judiciaire prévoit la possibilité de déroger à cette réglementation générale par une loi.

La disposition législative sur laquelle porte la question préjudicielle constitue une telle disposition. L'article 167, alinéa 4, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités prévoit que, dans les affaires pour lesquelles un expert médical est désigné, les provisions, les honoraires et les frais d'expert, contenus dans le relevé qu'il établit conformément aux dispositions du Code judiciaire, sont indiqués en appliquant le tarif fixé par le Roi.

Cette disposition a été exécutée par l'arrêté royal du 25 juin 1997 «fixant le tarif des honoraires et frais dus aux experts désignés par les juridictions du travail dans les litiges relatifs au régime d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités » mentionné dans la question préjudicielle.

B.3.1. Alors que la réglementation de droit commun mentionnée au B.1 s'applique à une gamme très étendue et variée d'experts et d'expertises, ce qui rend quasiment impossible une réglementation plus uniforme des honoraires et des frais, la réglementation particulière dont il est question au B.2 s'applique à un domaine bien délimité : les expertises médicales ordonnées par les juridictions du travail dans les litiges relatifs à la législation et à la réglementation en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

Ces expertises se distinguent, à plusieurs points de vue et de manière objective, des expertises qui sont visées par la réglementation de droit commun, tant en ce qui concerne la qualité des experts – il s'agit en effet nécessairement toujours d'experts médicaux, alors que ce n'est évidemment pas le cas dans la réglementation de droit commun - qu'en ce qui concerne la nature des litiges dans lesquels ils sont appelés à intervenir – il s'agit en effet toujours de litiges relatifs aux droits et obligations résultant de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, alors que la réglementation de droit commun est applicable à tous les litiges pour lesquels il n'existe pas de règles particulières - et en ce qui concerne la question de savoir qui doit payer les dépens. Dans le régime de droit commun, la condamnation aux dépens est prononcée, en vertu de l'article 1017 du Code judiciaire, contre la partie qui a succombé, sans préjudice de l'accord des parties que le jugement définitif décrète, alors que

pour les actions intentées par ou contre les bénéficiaires de l'assurance susdite, la condamnation aux dépens est toujours prononcée, sauf en cas de demande téméraire ou vexatoire, à charge de l'organisme tenu d'appliquer les lois et règlements concernés, en l'espèce, l'Institut national d'assurance maladie-invalidité.

B.3.2. La différence de traitement critiquée repose donc sur un critère objectif.

B.4. La circonstance que les frais d'expertise sont toujours à charge des institutions tenues d'appliquer l'assurance susdite, sauf en cas de demande téméraire ou vexatoire, le fait que les expertises à réaliser sont assez comparables entre elles et la circonstance qu'avant l'introduction de la législation critiquée, les montants réclamés variaient considérablement, sans raison apparente, d'un expert à l'autre et d'un arrondissement judiciaire à l'autre, justifient à suffisance que le législateur ait habilité le Roi à procéder à une tarification en la matière, indépendamment du fait que cette mesure n'ait pas été érigée en règle dans toutes les autres branches du droit social.

On ne saurait pas davantage considérer que la mesure est disproportionnée quant à ses effets, parce que, en l'espèce, un expert médical sollicité a toujours le droit de refuser sa désignation.

B.5. La question préjudicielle, en tant qu'elle fait référence à l'arrêté royal du 25 juin 1997, ne ressortit pas à la compétence de la Cour.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 167, alinéa 4, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 22 décembre 1999.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

G. De Baets