

Numéro du rôle : 996
Arrêt n° 33/97 du 29 mai 1997

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 123 de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales remplaçant l'article 211 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, introduit par l'a.s.b.l. Fédération belge des chambres syndicales de médecins et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, L. François, J. Delruelle, H. Coremans et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 29 octobre 1996 et parvenue au greffe le 30 octobre 1996, l'a.s.b.l. Fédération belge des chambres syndicales de médecins, dont le siège social est établi à 1050 Bruxelles, chaussée de Boondael 6, J. de Toeuf, chirurgien, demeurant à 1640 Rhode-Saint-Genèse, avenue des Touristes 7, R. Lemye, médecin généraliste, demeurant à 6180 Courcelles, rue de Trazegnies 126, et A. Malfliet, médecin généraliste, demeurant à 1653 Tourneppe, Molenveld 26, ont introduit un recours en annulation de l'article 123 de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales (publiée au *Moniteur belge* du 30 avril 1996), qui remplace l'article 211 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, tel qu'il a été modifié par la loi du 20 décembre 1995.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 30 octobre 1996, 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.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 18 novembre 1996.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 23 novembre 1996.

Par ordonnance du 16 décembre 1996, le président en exercice a prorogé de quinze jours le délai pour introduire un mémoire, suite à la demande du Conseil des ministres du 13 décembre 1996.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres par lettre recommandée à la poste le 18 décembre 1996.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 15 janvier 1997.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 28 janvier 1997.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 27 février 1997.

Par ordonnance du 16 avril 1997, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 6 mai 1997.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 17 avril 1997.

A l'audience publique du 6 mai 1997 :

- ont comparu :

. Me E. Thiry, avocat au barreau de Bruxelles, Me D. Renders, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me M. Vanden Dorpe, avocat au barreau de Liège, et Me B. Cambier, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. Me M. Mahieu *loco* Me J.-L. Fagnart, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. François et H. Coremans 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.

III. *Objet des dispositions attaquées*

L'article 123 de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales remplace l'article 211 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

La disposition ancienne énonçait :

« Art. 211. § 1er. Pour être reconnues comme représentatives, les organisations professionnelles du corps médical doivent satisfaire aux conditions suivantes :

1° avoir pour but principal la défense des intérêts professionnels à la fois des médecins-spécialistes et des médecins-généralistes;

2° compter un nombre de membres qui atteint un pourcentage, à fixer par le Roi, du nombre de médecins répertoriés par l'Institut;

3° s'adresser statutairement aux médecins d'au moins deux régions visées à l'article 3 de la Constitution.

§ 2. La répartition des mandats entre les organisations professionnelles du corps médical reconnues comme représentatives en vertu du présent article s'effectue en fonction de l'effectif de chaque organisation; cet effectif est fixé au moyen d'un comptage des membres dont les modalités sont fixées par le Roi. Les personnes qui participent à ce comptage ne peuvent révéler à qui que ce soit l'identité des membres des organisations professionnelles sous peine des sanctions prévues à l'article 458 du Code pénal. »

La disposition nouvelle, qui fait l'objet du recours, énonce :

« Art. 211. § 1er. Conformément aux modalités fixées par le Roi, l'Institut organise tous les quatre ans des élections réglant la représentation des organisations professionnelles représentatives des médecins, au sein des organes de l'Institut désignés par le Roi.

Les élections sont secrètes et sont organisées selon le système de la représentation proportionnelle. Les premières élections auront lieu au plus tard le 30 juin 1997.

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions auxquelles doivent répondre les organisations professionnelles des médecins pour être reconnues comme représentatives. De plus, Il détermine pour chaque organe, la proportion entre médecins-généralistes et médecins-spécialistes, compte tenu plus particulièrement de la mission de cet organe.

§ 2. Le Roi détermine les dates auxquelles, au plus tard, un système d'élections semblable à celui prévu pour les organisations professionnelles des médecins et dont Il détermine les modalités, est étendu aux organisations professionnelles des dentistes, ainsi qu'aux organisations des professions ou institutions visées à l'article 26. »

IV. *En droit*

- A -

Requête

Quant à la recevabilité

A.1.1.1. La première partie requérante est une association sans but lucratif dont l'objet social consiste en la représentation, la protection et la défense des intérêts professionnels des médecins et dont la situation est susceptible d'être affectée directement et défavorablement par la disposition attaquée : la requérante est en effet une organisation professionnelle considérée, aujourd'hui, comme représentative et représentée dans les différents organes de l'INAMI, et elle pourrait notamment voir cette représentation limitée, voire anéantie par le système mis en oeuvre par cette disposition.

Son objet social est poursuivi depuis 1971 et la Cour d'arbitrage, notamment, a admis qu'elle était recevable à agir pour protéger et défendre les intérêts professionnels des médecins (arrêt n° 89/94; dans le même sens, arrêts n°s 24/92, 69/92, 78/92 et 28/93).

A.1.1.2. Les deuxième et troisième requérants sont des médecins belges qui exercent leur activité professionnelle en Belgique et dont la situation peut être directement affectée par la disposition attaquée puisque les élections organisées par la disposition attaquée ont pour objet de déterminer leurs représentants au sein des organes de l'INAMI et qu'à la lecture de cette disposition, ils ne savent même pas s'ils pourront être candidats et/ou électeurs.

A.1.2. La requête a été introduite dans le délai prescrit par la loi.

Quant au premier moyen

A.1.3. La disposition attaquée remplace, pour assurer la représentation des organisations professionnelles représentatives des médecins et autres professionnels de la santé au sein des organes de l'INAMI, le système de la désignation par le Roi par celui de l'élection, alors que celui-ci n'est jamais pratiqué dans les relations collectives de travail - afin d'éviter le risque de surenchère et de privilégier un système davantage consensuel - et qu'aucun de ces systèmes n'apparaît plus légitime que l'autre, la Constitution reconnaissant aussi bien la légitimité d'autorités élues que celle d'autorités nommées.

A.1.4. Que le système de l'élection soit préférable ou non, la loi attaquée crée une discrimination en ne l'imposant qu'aux organisations professionnelles des corps médicaux et paramédicaux, alors que les représentants des organisations mutualistes demeurent désignés par le Roi.

A.1.5. Tant dans le cadre des relations collectives de travail que dans les organes de l'INAMI, le système de la désignation a été préféré à celui de l'élection : les membres de la délégation patronale et de la délégation des travailleurs au Conseil national du travail sont nommés par le Roi; les président et vice-président des commissions et sous-commissions paritaires sont nommés par le Roi, les représentants des organisations d'employeurs et des organisations de travailleurs par le ministre; les membres du comité général de gestion et du conseil général de l'assurance soins de santé de l'INAMI sont tous nommés par le Roi. Si on devait, à présent, considérer que le mécanisme de désignation qui a fait ses preuves depuis plus de 50 ans doit être abandonné, il faudrait alors que le système électif soit étendu à tous les organes et, à tout le moins, à tous les membres des commissions siégeant au sein de l'INAMI. Comment justifier objectivement que seuls les représentants de certains des acteurs de la santé doivent être élus et pas ceux qui siègent en face d'eux ?

Quant au second moyen

A.1.6. A supposer qu'elle ne crée aucune discrimination en mettant en oeuvre le principe de l'élection, la disposition incriminée permet d'établir des systèmes d'élections qui ne doivent pas être identiques mais qui peuvent, au contraire, être différents selon qu'il s'agit de médecins ou des autres professionnels de la santé (dentistes, paramédicaux, infirmiers, personnel des maisons de repos, etc.).

Les maigres informations que contient le texte en ce qui concerne les médecins (les élections devront avoir lieu au plus tard le 30 juin 1997 et respecter le principe de la représentation proportionnelle et celui du secret du vote) font totalement défaut en ce qui concerne les autres professions, sous la seule réserve que le système qui sera appliqué aux secondes « ressemblera » à celui prévu pour les premiers. Or, aucun critère objectif en rapport raisonnable avec les objectifs pouvant être légalement poursuivis ne justifie que, s'agissant des médecins, le législateur prévoit des modalités qu'il ne prévoit pas à l'égard des autres auxiliaires de santé, alors qu'il s'agit de déterminer la représentation des uns et des autres au sein des mêmes organes et, en tout état de cause, au sein du même Institut.

Les travaux préparatoires ne permettent pas d'établir les raisons pour lesquelles le législateur a réservé un sort différent aux multiples systèmes d'élections qu'il met en place; sa volonté est de ne pas organiser des élections comparables pour toutes les professions qu'il énumère et même de ne pas en organiser du tout pour certaines d'entre elles.

Quant au troisième moyen

A.1.7. A supposer qu'il ne crée pas une discrimination entre les systèmes d'élections qu'il met en place pour les différentes professions médicales et paramédicales qu'il vise, l'article 123 de la loi incriminée n'en délègue pas moins au Roi, en violation des articles 10, 11, 33, 36, 74, 77, 78, 79, 80, 81, 105 et 108 de la Constitution, le pouvoir de

1° déterminer les organes de l'INAMI au sein desquels une élection réglant la représentation des organisations professionnelles représentatives des médecins aura lieu (article 211, § 1er, alinéa 1er, *in fine*);

2° fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions auxquelles doivent répondre les organisations professionnelles des médecins pour être reconnues comme représentatives (article 211, § 1er, alinéa 3, première phrase);

3° définir, pour chaque organe au sein duquel une élection aura lieu, « la proportion entre médecins-généralistes et médecins-spécialistes, compte tenu plus particulièrement de la mission de [l'organe en cause] » (article 211, § 1er, alinéa 3, dernière phrase);

4° définir « les modalités » de chacune de ces élections, à savoir notamment les conditions relatives à l'électorat et à l'éligibilité, le nombre de sièges à pourvoir, le nombre de circonscriptions instituées, leur délimitation territoriale, ainsi que différentes modalités pratiques relatives au déroulement de l'élection (article 211, § 1er, alinéa 1er, première phrase).

Parmi ces délégations, certaines sont subordonnées, quant à leur exercice, à une délibération du Conseil des ministres, d'autres non, d'autres encore sont laissées sans précision, sans que de telles différences soient expliquées.

Les délégations prévues en ce qui concerne les dentistes et autres professions paramédicales sont plus exorbitantes encore en ce qu'elles portent sur la date des élections et en ce que le législateur se borne à exiger que le système d'élections prévu pour ces catégories soit « semblable » à celui prévu pour les médecins.

A.1.8. Or, il revient au législateur, organe représentatif des différentes tendances existantes dans une société déterminée et garant d'une certaine stabilité, de définir, avec un minimum de soin et de précision, les principes et les conditions élémentaires qui devront présider à l'organisation d'une élection; la doctrine et la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour d'arbitrage (arrêts n^{os} 33/92, 64/95, 81/95, 11/96, 23/96 et 30/96) confirment qu'une délégation ne peut être opérée sans limite, même s'il s'agit d'une matière qui n'est pas réservée au législateur.

La délégation contenue dans la disposition attaquée viole, en raison de son étendue, les articles 10 et 11 de la Constitution; son caractère inconstitutionnel apparaît tant de l'avis du Conseil d'Etat portant sur la disposition en cause dans sa version ancienne (le Conseil d'Etat avait relevé que celle-ci contenait une délégation portant sur des tâches de pure exécution et n'avait émis aucune critique) que de l'avis du Conseil d'Etat portant sur la disposition nouvelle, attaquée ici et critiquée dans cet avis pour le caractère trop étendu de la délégation qu'elle contient.

Cette inconstitutionnalité apparaît encore d'autres textes législatifs qui ont réglé des matières comparables à celle qui est l'objet de la disposition attaquée : ainsi les lois des 8 novembre 1993, 11 juillet 1978 et 5 décembre 1968 ont-elles retenu le comptage comme critère pertinent en matière de représentativité, respectivement, des organisations représentatives des psychologues, des militaires et de l'ensemble des travailleurs.

A.1.9. En s'engageant à débattre du projet d'arrêté royal d'exécution avec les membres de la commission de la Chambre, le ministre a reconnu l'inconstitutionnalité de la disposition attaquée et l'inconstitutionnalité ainsi démontrée permettrait au Roi d'influencer considérablement le résultat des scrutins puisqu'Il pourrait modifier, à tout moment, les règles de l'élection pour éviter ou contourner le résultat attendu des urnes afin d'obtenir la représentation souhaitée non par l'électeur mais par le Gouvernement.

Mémoire du Conseil des ministres

Quant à la recevabilité

A.2.1. La recevabilité *ratione temporis* du recours n'est pas contestée; la question de l'intérêt à agir des requérants est laissée à la sagesse de la Cour, eu égard à la jurisprudence de celle-ci.

Quant au fond

Quant à la disposition attaquée

A.2.2. Le régime en vigueur jusqu'à la modification législative qui fait l'objet du recours, issu notamment d'un arrêté royal du 9 décembre 1977 (pris en exécution de la disposition légale remplacée par la disposition attaquée) adopté après que le Conseil d'Etat a été amené à connaître à cinq reprises des questions qu'il traite et à prononcer des arrêts d'annulation, subordonnait la représentativité des organisations professionnelles du corps médical à la condition qu'elles comptent 10 p.c. des médecins répertoriés par l'INAMI et prévoyait la répartition des mandats au sein des organes de l'Institut en fonction de l'effectif, fixé par la voie d'un comptage de chaque organisation.

La première partie requérante, l'a.s.b.l. Fédération belge des chambres syndicales de médecins, en abrégé l'Absym, et la Confédération des médecins belges (C.M.B.), dont il est constant qu'elles ont atteint le taux de 10 p.c. précité, occupent l'ensemble des mandats au sein de l'Institut, mais le comptage exact des membres n'ayant jamais été réalisé, en raison notamment du refus exprimé par les anciens dirigeants de l'Absym, la répartition des mandats, pourtant renouvelables tous les six ans, a été et est toujours le fruit d'ententes entre les deux associations privées. Ainsi, sur les onze sièges au sein de la Commission nationale médico-mutualiste, huit sont réservés à l'Absym et trois à la C.M.B.

A.2.3. Les travaux préparatoires de la disposition attaquée constatent que la procédure de comptage prévue en 1977 fut entamée à cette époque mais n'a jamais pu être menée à bonne fin et ne s'est pas avérée concluante. La question de la représentativité ayant à nouveau, récemment, provoqué des tensions, le législateur a souhaité l'organisation d'élections, afin d'assurer une représentation aussi démocratique que possible de toutes les composantes du monde médical comprenant des médecins généralistes et spécialistes, en organisant des élections auxquelles tous les médecins ayant une pratique pourront participer sans aucune condition supplémentaire.

Quant au premier moyen

A.2.4. La question de savoir si la représentativité des organisations professionnelles doit être fonction d'une élection ou d'un mécanisme de désignation relève du pouvoir exclusif d'appréciation, en opportunité, du législateur. S'il est vrai qu'un régime d'élections peut entraîner une sorte de concurrence entre les organisations - il en va ainsi de toute élection -, il se comprend mal que l'on conteste la légitimité du recours

qui y est fait, puisqu'il permet la représentation la plus fidèle possible des différentes organisations professionnelles représentatives des médecins, ainsi que des variations, au fil des élections, dans cette représentation. L'élection est d'ailleurs également envisagée pour l'attribution des postes de président des tribunaux de première instance et des cours d'appel.

A.2.5. Le recours à l'élection en ce qui concerne la représentativité des organisations professionnelles de médecins ne s'impose pas pour celle des autres organisations professionnelles.

En effet, l'objectif de la loi attaquée est notamment de résoudre un problème spécifique aux médecins et aux organisations professionnelles auxquelles ils appartiendraient, qui méritait un traitement propre dans la mesure où les solutions législatives anciennes, en ce compris celles arrêtées en 1977, n'ont pas été mises à exécution. Les travaux préparatoires indiquent également que les médecins généralistes ne s'estiment pas suffisamment représentés au sein de la Commission médico-mutualiste et que 15 p.c. seulement des médecins seraient syndiqués, de telle sorte que les autres ne s'estiment pas représentés par les organisations existantes.

De plus, des problèmes similaires de représentativité n'ont pas été soulevés à propos d'autres organisations professionnelles, telles que les mutuelles. Au demeurant, la situation des mutuelles et des médecins n'est pas objectivement comparable à maints égards (exemple : grande différence dans les nombres d'affiliés, étendue de la représentation, etc.).

Quant au deuxième moyen

A.2.6. En soi, le seul fait que le législateur règle d'abord les élections des organisations représentatives des médecins et qu'il confie ensuite au Roi le soin d'organiser, ultérieurement, celles des dentistes ou autres professions paramédicales n'est pas discriminatoire; il ne s'agit nullement de ne pas vouloir organiser d'élections pour ceux-ci, mais d'exercer un pouvoir d'appréciation qui appartient au législateur : c'est ce que la Cour a décidé à propos de l'octroi d'un délai spécifique pour la soumission de certaines catégories de bénéficiaires ou de produits à une écotaxe, en considérant que le législateur ne doit pas régler tous les problèmes en même temps.

A.2.7. La distinction n'est nullement arbitraire, car les problèmes de représentativité des médecins sont différents de ceux des dentistes ou de professions paramédicales, les premiers étant, contrairement aux seconds, divisés historiquement ou par nature, en médecins spécialistes et en médecins généralistes. C'est en outre en ce qui concerne la représentativité des organisations professionnelles des seuls médecins que les normes légales et réglementaires n'ont jamais pu être appliquées intégralement.

Enfin, ce traitement différencié ne porte que sur la date à laquelle le régime d'élections entrera en vigueur; la loi prévoit en effet que c'est un régime semblable à celui prévu pour les organisations professionnelles des médecins qui sera étendu aux autres organisations professionnelles concernées et seules, le cas échéant, des modalités seront adaptées en fonction des spécificités de chaque catégorie professionnelle.

Quant au troisième moyen

A.2.8. La Cour n'est pas compétente pour assurer le contrôle direct des éventuelles règles constitutionnelles répartitrices de compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif; dans la mesure où la Constitution ne réserve pas au législateur le soin de régler une matière déterminée, le moyen est irrecevable. Contrairement aux matières concernées par les arrêts cités par les requérants, le fonctionnement des organes de la sécurité sociale n'est pas réservé au législateur par la Constitution.

A.2.9. A titre subsidiaire, on observera que s'il est vrai que le Conseil d'Etat critique l'étendue de la délégation accordée au Roi, il ne précise pas les dispositions constitutionnelles qui seraient méconnues; or, la loi a elle-même prévu que les élections auront lieu tous les quatre ans, se feront sur la base de votes dont le secret est garanti et seront organisées selon le système de la représentation proportionnelle; le principe d'une proportion de médecins généralistes et de médecins spécialistes devra être respecté pour chaque organe de l'INAMI, tenant compte particulièrement de la mission de cet organe.

Si le texte nouveau est moins directif que l'ancien, il reste que celui-ci n'a pas été appliqué et que l'exécutif sera politiquement responsable devant le Parlement des arrêtés d'exécution : un pouvoir délégué n'est pas *ipso facto* illégitime ou inconstitutionnel tant qu'il est contrôlé par le Parlement.

Quant aux comparaisons faites par les requérants avec les réglementations applicables aux psychologues, aux militaires ou aux organisations syndicales de travailleurs salariés, elles ne sont pas pertinentes dans la mesure où il s'agit de situations différentes qui n'ont pas connu les problèmes spécifiques rencontrés depuis près de 30 ans en matière de détermination des organisations représentatives des médecins.

Enfin, l'affirmation selon laquelle le système litigieux aurait pour but de permettre au Roi d'influencer considérablement le résultat des scrutins puisqu'il pourrait modifier, à tout moment, les règles de l'élection pour éviter ou contourner le résultat attendu des urnes afin d'obtenir la représentation souhaitée non par l'électeur mais par le Gouvernement est très déplaisante, n'est pas autrement étayée et ne mérite pas de réponse autre que le constat que la première partie requérante préfère sans doute conserver un *statu quo* résultant d'un système de désignation qui n'a pas été pleinement exécuté comme il aurait dû l'être et qui a suscité les critiques dont le législateur a voulu tenir compte.

Mémoire en réponse de l'a.s.b.l. Fédération belge des chambres syndicales de médecins et des docteurs de Toeuf, Lemye et Malfliet

Quant au premier moyen

A.3.1. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, le moyen ne comprend pas plusieurs branches. De même, le système électoral n'est pas le principe démocratique par excellence mais bien un principe démocratique. Au surplus, l'élection n'est pas le mode privilégié de la représentation mais un mode de représentation. S'il appartient au législateur de préférer un mode de représentation à un autre, encore doit-il le faire dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution. Le législateur a voulu assurer une représentation plus démocratique au sein des organes de l'INAMI; le mécanisme de la désignation étant au moins aussi démocratique que celui de l'élection, les moyens mis en oeuvre par la loi attaquée ne sont ni proportionnés ni adéquats; s'il l'est moins, le procédé de l'élection devrait être retenu dans l'ensemble de la législation sociale (ce qui n'est pas le cas actuellement), y compris dans les dispositions relatives à la représentation des autres professions de la santé appelées à siéger dans les organes de l'INAMI.

A.3.2. Le Conseil des ministres, qui croit pouvoir avancer qu'il s'agirait de régler un problème particulier tenant à ce que les médecins généralistes s'estimeraient insuffisamment représentés et à ce que le taux de syndicalisation de 15 p.c. aurait pour conséquence d'exclure 85 p.c. des médecins, est mal venu de s'autoriser des problèmes rencontrés dans le passé alors que ceux-ci résultent de l'adoption d'arrêtés illégaux et censurés par le Conseil d'Etat et de l'absence de mise en oeuvre par le Gouvernement de la loi du 8 décembre 1977, en violation de l'article 108 de la Constitution. De plus, la critique selon laquelle les médecins généralistes ne seraient pas suffisamment représentés au sein de la Commission médico-mutualiste dénote une ignorance de la situation puisque sept des onze médecins qui y siègent sont des généralistes. Le taux de 15 p.c. ne repose, faute

de comptage, sur aucune évaluation fiable et, à le supposer réel, il ne pourrait être considéré comme faible car il est assurément le plus élevé parmi les professions libérales et est même supérieur à celui existant dans bien des secteurs et entreprises.

A.3.3. Enfin, à supposer que ce ne soit pas l'article 123 de la loi incriminée qui contienne la discrimination précitée, ce qui peut pourtant encore moins être contesté en ce qui concerne la représentation des autres partenaires au sein de l'INAMI, encore y aurait-il lieu dans cette hypothèse de constater que ce serait alors l'absence de législation qu'il conviendrait de condamner, comme la Cour, dans son arrêt n° 31/96 du 15 mai 1996, a déjà pu le préciser s'agissant de l'absence des recours relatifs aux actes administratifs des autorités législatives.

Quant au second moyen

A.3.4. Contrairement à ce que prétend le Conseil des ministres, aucune justification n'est prévue dans les travaux préparatoires pour qu'il puisse être opéré une différence de traitement entre les médecins, d'une part, et les autres professions de la santé, de l'autre, s'agissant des modalités de l'élection applicables à chacune de ces catégories; le Conseil des ministres ne s'attache pas à la problématique de ces autres professions. Dès lors :

- soit il n'y avait pas de justification objective, raisonnable et proportionnée pour imposer un système d'élections aux autres organisations professionnelles de la santé et, dans cette hypothèse, la disposition en cause est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution;

- soit il y avait lieu d'imposer un système d'élections (mais alors de manière identique et simultanée) aux autres organisations professionnelles des personnels paramédicaux pour les mêmes raisons que celles qui justifient l'application d'un tel système aux organisations professionnelles des médecins.

A défaut, la disposition attaquée est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

A.3.5. A supposer *-quod non* - que des critères de distinction existent, ils ne seraient ni objectifs, ni raisonnables, ni proportionnés :

- les spécialités ne sont pas propres aux médecins, les progrès de la science ayant conduit tous les praticiens de la santé à se spécialiser;

- le fait que le mécanisme de comptage n'aurait pas bien fonctionné s'agissant des organisations professionnelles représentatives des médecins n'est pas une justification objective, raisonnable et proportionnée puisque ce comptage devait s'effectuer à l'initiative de l'autorité publique qui, parce qu'elle n'y a pas mis toute l'énergie nécessaire, pourrait à présent justifier le choix d'un autre mécanisme de représentation. En outre, aucun comptage n'a jamais été effectué en ce qui concerne les autres professions de la santé, de telle sorte que la situation y est pire;

- quant au taux de syndicalisation (voy. A.3.2), sa « faiblesse » est beaucoup plus marquée pour ces autres professions.

A.3.6. Enfin, il est contradictoire de résoudre par la voie d'élections, prévues par la loi, le problème de la représentativité des médecins et des kinésithérapeutes, alors que celui existant dans la Commission infirmiers-mutualistes le sera, suivant la réponse donnée à une question parlementaire par le ministre de la Santé, par une modification de l'arrêté royal, ce qui, par conséquent, exclut l'organisation d'élections.

Quant au troisième moyen

A.3.7. Les parties requérantes ne requièrent pas de la Cour qu'elle vérifie la constitutionnalité de l'article 123 de la loi incriminée au regard de dispositions constitutionnelles dont elle n'aurait pas à assurer le respect, mais qu'elle combine celles-ci avec son contrôle des articles 10 et 11 de la Constitution, en décidant que les destinataires de la norme incriminée sont discriminés par rapport aux destinataires des autres dispositions législatives dès lors qu'ils ne bénéficient pas des mêmes garanties constitutionnelles que les autres et notamment de l'intervention des assemblées législatives.

Les parties requérantes ont déjà montré que la délégation en cause est trop large et qu'elle devra être condamnée par la Cour comme elle l'a été par le Conseil d'Etat.

L'argument tiré de la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement par le Parlement est irrelevant car la loi est l'oeuvre du Roi, de la Chambre des représentants et du Sénat alors que seule la Chambre peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement; de plus, à supposer mise en cause la responsabilité du Gouvernement, l'arrêté royal pris sur la base de cette délégation trop large resterait cependant en vigueur. L'on ne peut faire d'un problème d'inconstitutionnalité de la loi un problème de légalité ou d'opportunité de l'arrêté royal qui l'exécute, ni soutenir que la Cour ne pourrait jamais censurer une délégation du pouvoir au motif que le délégant pourrait toujours censurer le délégué : la Cour a en effet déjà eu l'occasion de censurer fréquemment des délégations de pouvoir.

- B -

Quant à l'intérêt de l'a.s.b.l. Fédération belge des chambres syndicales de médecins

B.1.1.1. Lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que cet intérêt ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter l'objet social; que celui-ci soit réellement poursuivi, ce qui doit ressortir d'activités concrètes et durables de l'association, aussi bien dans le passé que dans le présent.

B.1.1.2. En tant qu'association sans but lucratif ayant pour objet social, notamment, de représenter, protéger et défendre les intérêts professionnels de la catégorie à laquelle appartient ses membres, la requérante satisfait à l'ensemble des conditions qui viennent d'être énumérées pour demander l'annulation de dispositions législatives qui régissent la représentativité des organisations professionnelles des médecins.

Quant à l'intérêt de J. de Toeuf, de R. Lemye et d'A. Malfliet

B.1.1.3. En leur qualité de médecins pouvant exercer leur activité professionnelle en Belgique,

les requérants justifient de l'intérêt requis pour demander l'annulation de dispositions législatives qui régissent la représentativité d'organisations constituées pour défendre les intérêts de la profession qui est la leur.

Quant à la disposition attaquée

B.1.2. L'article 123 de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales remplace l'article 211 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, par un article 211 nouveau; il a trait au régime de représentativité des organisations professionnelles de médecins siégeant dans les organes de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) et substitue au procédé qui consiste à compter les membres des différentes organisations, une élection au scrutin secret, qui doit avoir lieu tous les quatre ans selon le système de la représentation proportionnelle; le Roi est chargé d'en déterminer diverses modalités (article 211, § 1er). La disposition nouvelle charge également le Roi de déterminer les modalités d'un système d'élections semblable pour les organisations professionnelles des dentistes et celles des professions ou institutions visées à l'article 26 (article 211, § 2).

Quant aux premier et deuxième moyens

B.2.1. Dans le premier moyen, les requérants font valoir que les dispositions attaquées créent une discrimination entre les organisations professionnelles du corps médical et des personnels paramédicaux, dorénavant soumises à un régime d'élections, et les représentants des autres parties admises à siéger dans les instances de l'INAMI, qui restent soumis à un régime de désignation tel que celui qui régit les relations collectives de travail.

Dans le second moyen, les dispositions prévoyant un système d'élections sont critiquées en ce qu'elles le règlent elles-mêmes pour les médecins alors qu'elles se bornent à confier au Roi le soin de régler l'élection relative aux organisations représentant d'autres professions.

B.2.2. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la loi attaquée ne remplace pas, pour pourvoir à la représentation des professions médicales au sein des organes de l'INAMI, la

désignation par le Roi par une élection.

Les articles 15 (conseil général de l'assurance soins de santé), 21 (comité de l'assurance soins de santé), 26 (commissions de conventions ou d'accord) et 28 (conseils techniques) prévoient en effet que les organes qu'ils visent sont composés de membres nommés par le Roi (articles 15, § 2, et 21, § 2) ou que le Roi en fixe la composition (articles 26, alinéa 2, et 28, § 2). Le législateur a prévu, pour certaines catégories de membres, que le choix du Roi se ferait parmi les membres d'organisations représentatives (articles 21, § 1er, alinéa 1er, b), 26, alinéa 1er, et 28, § 2, alinéa 2). C'est la façon de mesurer cette représentativité que la loi attaquée règle, pour faire dépendre la représentation non plus d'une décision de l'autorité (article 211, ancien), mais d'une élection par les milieux professionnels représentés (article 211, nouveau).

B.2.3. Il y a lieu d'examiner ensemble les deux moyens. Dans l'un comme dans l'autre, le grief porte en effet essentiellement sur le fait que le législateur, en innovant pour une catégorie à laquelle les requérants appartiennent et non pour d'autres, aurait créé une discrimination au détriment de la première.

B.2.4. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure 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.2.5.1. Lorsqu'une loi recourt au concept d'organisation représentative d'une catégorie de personnes, la notion de représentativité à laquelle elle se réfère signifie que les positions prises par cette organisation sont censées refléter celles des représentés.

Bien qu'aucun procédé de désignation ne garantisse parfaitement une telle fidélité, il est difficile de concevoir un test meilleur à cet égard qu'une élection par les intéressés eux-mêmes, et au scrutin secret. Le reproche que les requérants font à tout système d'élection de comporter un risque de surenchère revient à contester le principe même du recours à des organisations représentatives, mais il n'est nullement pertinent pour réfuter l'idée que le suffrage des personnes qu'une organisation prétend représenter est particulièrement propre à vérifier le bien-fondé de cette prétention.

Il appartient au législateur d'apprécier quand le procédé de l'élection est le plus indiqué et quand un autre peut raisonnablement suffire. Mais dès lors qu'il impose pour une catégorie et non pour d'autres un procédé de vérification déterminé, juger discriminatoire au détriment de la première une telle innovation reviendrait à permettre d'utiliser le principe d'égalité pour s'opposer à tout changement, fût-il un progrès, qui ne se réaliserait que par étapes.

B.2.5.2. Il faut relever qu'en l'espèce, l'urgence d'une réforme n'est apparue qu'en ce qui concerne la représentation des médecins. En effet, les travaux préparatoires de la disposition attaquée indiquent que le régime de représentativité prévu par la disposition antérieure, supposant un comptage des membres des organisations professionnelles du corps médical, fut lui-même précédé d'un long contentieux relatif à la représentation des diverses

organisations et ne fut jamais mis en oeuvre de manière satisfaisante, le comptage prévu n'ayant jamais pu être mené à bonne fin (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 352/1, p. 23, et n° 352/11, p. 62).

B.2.5.3. Il n'était déraisonnable, ni de régler immédiatement l'élection des organisations représentatives des médecins, lesquelles posaient seules un problème pressant, ni d'instituer un système d'élection non seulement pour les médecins mais pour l'ensemble des professions et institutions de la santé (articles 26, 42 et 50 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994) sans toucher au système de représentation qui existait pour les employeurs, les travailleurs et les organismes assureurs, lesquels ne présentent pas avec les médecins l'analogie qu'offrent avec ceux-ci lesdites professions et institutions.

B.2.6. Il résulte de ce qui précède que les deux premiers moyens ne sont pas fondés.

Quant au troisième moyen

B.3.1. Dans le troisième moyen, les requérants font valoir que la disposition attaquée viole les articles 10, 11, 33, 36, 74, 77, 78, 79, 80, 81, 105 et 108 de la Constitution en conférant au Roi, d'une part, une habilitation trop large en soi (première branche) et, d'autre part, une habilitation d'ampleur différente en ce qui concerne le régime de représentativité des organisations professionnelles autres que celles des médecins et en ce qui concerne celui des organisations professionnelles de médecins (deuxième branche).

B.3.2. La deuxième branche du moyen se confond avec le deuxième moyen.

Le moyen ne relève pas de la compétence de la Cour en tant qu'il est pris de la violation des articles 33, 36, 74, 77, 78, 79, 80, 81, 105 et 108 de la Constitution, dont la Cour n'est pas habilitée à assurer directement le respect.

B.3.3. Contrairement à ce que semblent soutenir les requérants, la matière qui fait l'objet de la disposition attaquée n'est pas de celles que la Constitution réserve au législateur.

B.3.4. Pour le surplus, il n'appartient pas à la Cour de présumer la manière dont la loi attaquée sera appliquée. Il ne s'ensuit pas que la manière dont le Roi use de l'habilitation qui Lui est donnée en termes généraux soit à l'abri de toute censure. De ce que le législateur s'est limité à prévoir qu'un système d'élections semblable à celui prévu pour les organisations professionnelles de médecins sera étendu à d'autres organisations, il ne pourrait être déduit qu'il aurait implicitement autorisé le Roi à méconnaître les principes d'égalité et de non-discrimination.

Si large et imprécise soit-elle, l'habilitation donnée au Roi par la disposition attaquée ne Lui permet en aucune façon de déroger au principe selon lequel, lorsqu'une norme établit une différence de traitement entre certaines catégories de personnes, celle-ci doit se fonder sur une justification objective et raisonnable qui s'apprécie par rapport au but et aux effets de la norme considérée. C'est au juge administratif et au juge judiciaire qu'il appartient de contrôler la mesure par laquelle le Roi aurait excédé les termes de l'habilitation qui Lui a été conférée.

B.3.5. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise 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 29 mai 1997.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior