

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 102.422 du 8 janvier 2002

A. 77.822/VI-14.504.

En cause : **l'association sans but lucratif "Nouvelle Clinique de la Basilique",**
ayant élu domicile chez

Me Pierre LAMBERT, avocat,
avenue Defré, 19
1180 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre des Affaires sociales, de la Santé
publique et de l'Environnement,
ayant élu domicile chez
Mes Johan VANDEN EYNDE et
Jean-Marc WOLTER, avocats,
avenue de la Couronne, 340
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 mars 1998 par laquelle l'association sans but lucratif "Nouvelle Clinique de la Basilique" demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 29 décembre 1997 modifiant l'arrêté ministériel du 2 août 1986 fixant, pour les hôpitaux et les services hospitaliers, les conditions et règles de fixation du prix de la journée d'hospitalisation, du budget et de ses éléments constitutifs, ainsi que les règles de comparaison du coût et de la fixation du quota des journées d'hospitalisation, publié au Moniteur belge du 13 janvier 1998;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme DEBROUX, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 6 juillet 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 27 novembre 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 décembre 2001;

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

Entendu, en leurs observations, Me Marc JOASSART, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la requérante et Me Jean-Marc WOLTER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme DEBROUX, Auditeur;

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

Considérant que les dispositions législatives et réglementaires nécessaires à l'examen du présent litige sont les suivantes :

1. L'arrêté ministériel du 2 août 1986 fixe pour les hôpitaux et les services hospitaliers, les conditions et règles de fixation du prix de la journée d'hospitalisation, du budget et de ses éléments constitutifs, ainsi que les règles de comparaison du coût et de la fixation du quota des journées d'hospitalisation.

Cet arrêté ministériel du 2 août 1986 a été modifié notamment par l'arrêté ministériel du 29 décembre 1997 qui constitue l'acte attaqué.

Ainsi que les parties en ont convenu à l'audience, le présent recours a pour objet exclusif l'annulation de l'article 26 de l'arrêté ministériel du 29 décembre 1997, précité, modifié par l'article 3 de l'arrêté ministériel du 26 août 1998, qui a modifié l'article 57bis de l'arrêté ministériel du 2 août 1986, précité.

Cet article, qui a fait l'objet d'une nouvelle numérotation en vertu de l'arrêté ministériel du 30 décembre 1998 et est devenu l'article 55 de l'arrêté ministériel du 2 août 1986, précité, est libellé comme suit :

" (...)

§ 4. 1°. Au cas où un hôpital ne dispose pas de 150 lits agréés au 1er juillet 1998, son budget des moyens financiers et le quota de journées d'hospitalisation ne lui sont plus attribués, à partir de la date précitée.
(...)".

2. L'arrêté royal du 30 janvier 1989 fixe les normes complémentaires d'agrément des hôpitaux et des services hospitaliers et précise la définition des groupements d'hôpitaux et les normes particulières qu'ils doivent respecter.

Cet arrêté royal a été modifié notamment par l'arrêté royal du 6 mai 1997, lequel a été annulé par l'arrêt n° 70.502 du 23 décembre 1997.

L'article 2 de l'arrêté royal du 30 janvier 1989, tel que modifié ensuite par l'arrêté royal du 21 janvier 1998 de même intitulé, prévoit la suppression pure et simple des hôpitaux de moins de 150 lits, sauf la fusion, dans les termes suivants :

" CHAPITRE II. - Organisation générale de l'hôpital.

Art. 2. § 1er. A l'exception des services de gériatrie isolés (index G), chaque hôpital doit disposer:

1° d'un minimum de 150 lits, à l'exclusion des lits (services spécialisés de traitement et de réadaptation (index Sp), destinés aux patients atteints d'affections psychogériatriques et chroniques et aux patients souffrant d'une maladie incurable et se trouvant dans une phase terminale, qui nécessitent des soins palliatifs) (étant entendu que, lors du calcul de ce nombre, chaque place théorique est considérée comme un lit);

En cas de groupement ou de fusion avec un service G isolé, les lits de ce service isolé ne sont pas pris en compte pour la fixation du nombre minimum de lits;

(...)

§ 1er bis. Une dérogation au § 1er, 1°, 2° et 3°, ne peut être accordée par le Ministre qui a l'agrément des hôpitaux dans ses attributions que pour les hôpitaux où sont effectuées à la fois des prestations chirurgicales et médicales exclusivement pour enfants ou en rapport avec les tumeurs.

(...).

§ 3. Les hôpitaux qui, au 1er octobre 1997, ne répondent pas aux conditions visées aux §§ 1er ou 1er bis, seront fermés au 1er juillet 1998 à moins que l'hôpital ne réalise une fusion avant le 1er juillet 1998".

Selon l'article 24 de l'arrêté royal modificatif du 21 janvier 1998, celui-ci produit ses effets le 1^{er} mai 1997, soit à la même date que l'arrêté royal du 6 mai 1997, précité, annulé par l'arrêt n° 70.502 du 23 décembre 1997.

L'arrêté royal du 21 janvier 1998 a fait l'objet du recours A.78.488/VI-14.576, introduit par la même requérante. Ce recours a été rejeté par l'arrêt n° 102.421 du 8 janvier 2002.

4. Préalablement à l'adoption de l'arrêté ministériel attaqué, le Conseil national des établissements hospitaliers, section financement, a émis deux avis, le 9 octobre 1997 et le 13 novembre 1997.

Selon le préambule du même arrêté ministériel, l'avis de l'Inspection des finances a été donné le 19 décembre 1997.

Le projet n'a pas été soumis à l'avis de la Section de législation du Conseil d'Etat, au motif, figurant à l'alinéa 8 du préambule, que "la sécurité juridique impose qu'il faut d'urgence informer les gestionnaires des hôpitaux des conditions et des règles en vigueur pour le financement des hôpitaux en 1998, afin qu'ils puissent prendre en temps utile les mesures nécessaires".

Considérant que, comme les parties en ont convenu à l'audience, le recours a pour objet exclusif l'annulation de l'article 26 de l'arrêté ministériel attaqué; que, dès lors, l'exception tirée par la partie adverse du défaut d'intérêt de la requérante à en attaquer d'autres dispositions est sans objet;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation " de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation des actes administratifs; des principes généraux du droit, notamment de ceux relatifs à la saine gestion et à la sécurité juridique; des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité"; qu'elle fait valoir que, pour soustraire l'arrêté ministériel attaqué à la consultation de la Section de législation du Conseil d'Etat, la partie adverse s'est prévaluée d'une urgence motivée dans les termes suivants : " Considérant que la sécurité juridique impose qu'il faut d'urgence informer les gestionnaires des hôpitaux des conditions et des règles en vigueur pour le financement des hôpitaux en 1998, afin qu'ils puissent prendre en temps utile les mesures nécessaires", alors qu'il s'agit là d'une formule stéréotypée reproduite dans tous les arrêtés ministériels qui ont modifié l'arrêté du 2 août 1986, que l'arrêté ministériel attaqué se donnant un effet rétroactif, il n'y avait pas une urgence telle que l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat ne pût être demandé au besoin dans un délai abrégé et que l'on ne peut accepter que l'Etat belge se gère de manière constante et systématique dans l'improvisation et la précipitation;

Considérant que la partie adverse répond que l'arrêté ministériel attaqué détermine, par modification des dispositions de l'arrêté ministériel du 2 août 1986, les règles permettant à chaque gestionnaire d'hôpital de fixer pour celui-ci le budget dont

il pourra disposer pour 1998; qu'en l'espèce, l'arrêté ministériel attaqué a été pris le 29 décembre 1997, qu'il a été publié au Moniteur belge le 13 janvier 1998 et que le Conseil national des établissements hospitaliers - Section de financement a donné deux avis le 9 octobre et le 13 novembre 1997; qu'elle affirme que "exécutoire à partir du 1^{er} janvier 1998, cet arrêté devait être pris avant le 31 décembre 1997, alors que, le dernier acte qui lui était préalable ayant été posé le 19 décembre 1997, ce délai ne pouvait être respecté, dans tous les cas, si la Section de législation de Votre Conseil avait été saisie d'une demande d'avis"; qu'elle affirme qu'il était urgent pour les gestionnaires de connaître les nouvelles règles régissant le financement et que seul un délai de 15 jours a séparé l'arrêté de sa publication, dans une période de fin d'année pendant laquelle la publication de nombreux actes au Moniteur belge est demandée;

Considérant que la requérante réplique que le processus décisionnel s'est achevé le 15 juillet 1997 puisqu'à cette date le Conseil d'Etat a, par son arrêt n° 67.520, annulé l'arrêté ministériel précédent du 30 décembre 1996, qu'il était donc parfaitement possible à la partie adverse de solliciter un avis dans un délai de 6 mois ou plus rapidement, que l'objet de la mesure, complexe et de nature à remettre en cause l'équilibre des petits hôpitaux, ne justifiait pas l'urgence, ce que confirment les circonstances propres à l'espèce qui font apparaître que l'arrêté ministériel attaqué constitue la réfection d'un acte antérieur annulé par le Conseil d'Etat;

Considérant que dans son dernier mémoire, la requérante soutient que si la partie adverse estimait qu'il lui était impossible d'obtenir un avis de la Section de législation du Conseil d'Etat avant le 31 décembre 1997, compte tenu de l'avis de l'Inspection des finances du 19 décembre 1997, elle aurait dû le faire apparaître "expressis verbis" dans la motivation; qu'elle affirme encore que l'article 26 de l'arrêté ministériel attaqué opère, en violation de l'autorité de la chose jugée, réfection de l'article 42 de l'arrêté ministériel du 30 décembre 1996 modifiant l'arrêté ministériel du 2 août 1986, précité, annulé par l'arrêt 67.520 du 15 juillet 1997, puisqu'une nouvelle fois l'urgence a été invoquée comme justification de l'absence de consultation de la Section de législation, qu'un tel manquement est d'ordre public et peut donc être soulevé dans un dernier mémoire et qu'en joignant à la disposition constituant la réfection de l'article annulé d'autres dispositions et en sollicitant à nouveau l'avis du Conseil national des Etablissements hospitaliers, Section financement, et l'avis de l'Inspection des finances, la partie adverse a créé artificiellement l'urgence dont elle se prévaut; qu'elle fait valoir encore que la date du 1^{er} janvier 1998 n'était pas imposée à l'administration par une disposition légale, mais qu'elle résultait d'un choix de l'autorité que celle-ci a contredit par la suite puisque, par un arrêté ministériel du 26

août 1998 publié le 7 novembre 1998, pour lequel l'avis de la Section de législation n'a pas davantage été demandé vu l'urgence, la date de l'entrée en vigueur de l'article 26 de l'arrêté ministériel attaqué a été reportée au 1^{er} juillet 1998;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient que l'arrêté ministériel attaqué n'a pas pour objet principal ni même pour objet accessoire de procéder à la réfection de l'article 42 de l'arrêté ministériel du 30 décembre 1996, précité; que cet article 42 a été annulé pour absence de consultation de la Section de législation, en raison d'une appréciation erronée de l'urgence propre à cette disposition qui n'entrait en vigueur qu'un an plus tard, alors que l'arrêté ministériel attaqué doit, dans son ensemble, entrer en vigueur immédiatement; qu'elle fait valoir que si les difficultés rencontrées par certains hôpitaux pour opérer les démarches nécessaires au maintien de leur financement ont amené par la suite les ministres des Affaires sociales et de la Santé publique à reporter l'effectivité de cette mesure au 1^{er} juillet 1998 par un arrêté du 26 août 1998, cette circonstance ne dément nullement qu'au moment de son élaboration, l'arrêté ministériel attaqué avait un caractère d'urgence;

Considérant que l'article 42 de l'arrêté ministériel du 30 décembre 1996 modifiant l'arrêté ministériel du 2 août 1986, précité, était libellé comme suit :

" Art. 42. A l'article 57bis de l'arrêté ministériel du 2 août 1986 précité, il est inséré un § 4 libellé comme suit:
"§ 4. 1°. Au cas où un hôpital ne dispose pas de 150 lits agréés au 1^{er} janvier 1998, son budget des moyens financiers et son quota de journées d'hospitalisation ne lui sont plus attribués, à partir de la date précitée."
(...)"

Considérant que l'arrêt n° 67.520 du 15 juillet 1997 a annulé le seul article 42, précité, pour violation de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que l'arrêté ministériel présentement attaqué n'a pas pour objet exclusif de refaire une disposition de même objet, mais de mettre en vigueur, pour l'année 1998, de nouvelles normes fixant pour les hôpitaux et les services hospitaliers les conditions et règles de fixation du prix de la journée d'hospitalisation, du budget et de ses éléments constitutifs ainsi que les règles de comparaison du coût et de la fixation du quota des journées d'hospitalisation; que si l'article 26 de l'arrêté ministériel attaqué reproduit en termes identiques l'article 42 de l'arrêté ministériel du 30 décembre 1996, cette constatation ne suffit nullement à établir que l'arrêté ministériel attaqué viole la chose jugée par l'arrêt n° 67.520 du 15 juillet 1997 en ce qu'il invoque l'urgence pour se soustraire, dans son ensemble, à la consultation de la Section de législation du Conseil d'Etat;

Considérant qu'en ce qui concerne la réalité de l'urgence invoquée en l'espèce, il n'est pas établi que la partie adverse eût été en mesure de demander et de recevoir un avis de la Section de législation sur le projet appelé à devenir l'arrêté ministériel attaqué, fût-ce dans un délai ne dépassant pas trois jours; qu'il apparaît en effet que l'inspecteur des finances n'a donné son avis sur le projet que le 19 décembre 1997, qui était un vendredi, que le ministre n'aurait donc pu transmettre la demande d'avis au Conseil d'Etat que le 22 décembre au plus tôt, que cette demande n'aurait pu être examinée au plus tôt que le vendredi 26 décembre, le 25 étant un jour férié, ce qui rendait aléatoire sa transmission avant le début de l'année budgétaire 1998;

Considérant que l'urgence ainsi invoquée n'est pas contredite par le fait qu'un arrêté ministériel du 26 août 1998, publié le 7 novembre 1998, a reporté la date d'entrée en vigueur du seul article 26 de l'arrêté ministériel attaqué au 1^{er} juillet 1998;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de "la Constitution, notamment de ses articles 33, 127, 128; la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, notamment de son article 5, §1^{er}, I, 1^o; la loi coordonnée sur les hôpitaux, notamment ses articles 87, 88, 93, 94, 97 et 99 (...) en ce que l'acte attaqué revient à supprimer le financement des hôpitaux de moins de 150 lits, même si ceux-ci sont agréés par les Communautés dont ils relèvent, alors que les pouvoirs conférés à l'Etat fédéral ne peuvent être exercés de manière à empiéter sur les attributions des Communautés" et que "la «mise sous tutelle» des Communautés contrevient à leur autonomie et est encore renforcée par les dispositions du 4^o du § 4 inséré par l'article 42 (lire 26) de l'acte attaqué dans l'article 57bis de l'arrêté ministériel du 2 août 1986" puisque, "si un hôpital a été agréé par une Communauté pour une période déterminée venant à expiration après le 1^{er} janvier 1998, le maintien du financement de cet hôpital au delà de cette date dépend non seulement d'une décision de Communauté mais encore d'un accord du Ministre national, et cela même si ce dernier avait déjà donné son accord sur l'agrément initial";

Considérant que la partie adverse répond que, par l'article 26 de l'arrêté ministériel incriminé, elle a strictement respecté les règles de compétences qui s'imposent à elle, puisque selon les articles 5, § 1^{er}, I, 1^o, 2^o et 3^o, 8, 10 et 92bis, de la loi spéciale du 8 août 1980, les matières relatives à la législation organique, au financement et à l'exploitation, aux règles de base relatives à la programmation et au financement de l'infrastructure, en ce compris l'appareillage médical lourd, et aux

normes nationales d'agrément restent nationales; qu'ainsi, les règles générales en matière d'agrément restent nationales, les Communautés étant uniquement compétentes pour prendre la décision et établir les priorités qui s'imposent en fonction des critères nationaux d'agrément; qu'elle affirme que l'article 26 de l'arrêté ministériel attaqué ne porte nullement atteinte aux compétences dévolues en la matière aux Communautés, celles-ci restant seules compétentes pour agréer le nombre de lits pouvant être mis en service; qu'elle conclut qu'il ne s'agit nullement d'une mise sous tutelle, mais de l'application de la règle de partage des compétences, les normes générales d'agrément étant fixées par le fédéral et le financement public étant lié à leur respect;

Considérant que la requérante réplique en affirmant que le moyen n'a pas trait à l'incompétence de l'auteur de l'arrêté ministériel attaqué mais à "l'exercice disproportionné" de sa compétence, l'autorité compétente devant veiller "à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile" la mise en oeuvre par une autre autorité de ses propres compétences; qu'elle fait valoir qu'en vertu des règles répartitrices de compétence, l'Etat fédéral est habilité à adopter les règles relatives aux conditions de l'agrément et au financement des hôpitaux tandis que les Communautés ont le pouvoir d'agréer ces établissements; qu'en aucun cas cependant le Constituant et le législateur spécial n'ont voulu que l'une de ces autorités paralyse l'autre, alors que l'arrêté ministériel attaqué viole la règle de proportionnalité en vidant de son contenu la compétence expressément reconnue aux Communautés d'agréer les hôpitaux;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir que la Cour d'arbitrage a confirmé, dans son arrêt n° 108/2000 du 31 octobre 2000, que si les Communautés sont compétentes en matière hospitalière, c'est "à l'exception de tout ce qui a des répercussions financières pour l'autorité fédérale, en particulier sur le prix de la journée d'entretien"; que, dès lors que l'arrêté ministériel attaqué a pour objet de fixer les conditions dans lesquelles les hôpitaux peuvent bénéficier de financement par des moyens fédéraux, l'Etat fédéral est bien compétent;

Considérant que s'il est vrai que l'arrêté ministériel attaqué constitue une source de contrainte pour les autorités communautaires ou régionales, il n'y a là que la conséquence de la répartition des compétences telle qu'elle résulte, en matière de politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins, de l'article 5, § 1^{er}, I, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, l'autorité fédérale demeurant compétente pour fixer les règles du financement de l'exploitation, lorsqu'il est organisé par la législation organique, ainsi que les règles de base relatives

au financement de l'infrastructure, en ce compris l'appareillage médical lourd; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation de "la Constitution, notamment de ses articles 33, 105 et 159; la loi coordonnée sur les hôpitaux du 7 août 1987, notamment de ses articles 5, 6, 19, 22, 23, 25, 27, 28, 38, 39, 40, 43, 45, 68, 74, 76bis, 87 et ss., 107 ter et 108; l'arrêté royal du 30 janvier 1989 «fixant les normes complémentaires d'agrément des hôpitaux et des services hospitaliers et précisant la définition des groupements d'hôpitaux et des normes particulières qu'ils doivent respecter», notamment de ses articles 2 à 7 et 8 à 12; l'arrêté royal du 21 janvier 1998 publié au Moniteur belge du 7 mars 1998"; qu'elle soutient que l'article 26 de l'acte attaqué affecte et concerne directement la programmation hospitalière et les règles d'agrément puisqu'il implique la fermeture de tous les établissements hospitaliers comptant moins de 150 lits agréés, même s'ils répondent à tous les critères d'agrément fixés par le Roi et s'ils sont encore agréés; qu'en une première branche, elle fait valoir que le projet d'arrêté ministériel attaqué n'a été soumis qu'à la Section financement du Conseil national des établissements hospitaliers alors que, touchant également et de manière directe à l'agrément et à la programmation hospitalière, puisqu'il supprimait le financement d'hôpitaux et lits répondant aux règles de la programmation et de l'agrément et étant agréés, le projet d'arrêté aurait dû être soumis à la Section agrément et programmation du Conseil national des établissements hospitaliers; qu'en une seconde branche, elle soutient que le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique n'est pas compétent pour prendre des mesures touchant à la programmation hospitalière, cette compétence revenant au Roi et aux Communautés ; qu'elle affirme que de telles mesures ne peuvent être prises qu'en vue d'assurer notamment une équitable répartition géographique ainsi qu'un équilibre entre les différentes tendances parmi les pouvoirs organisateurs d'établissements hospitaliers, ce qui n'a pas été fait en l'espèce;

Considérant que la partie adverse répond que l'arrêté royal du 21 janvier 1998 impose, par son article 3, 6°, à tout hôpital de disposer au 1^{er} octobre 1997 d'un minimum de 150 lits agréés, sauf à fusionner avec un ou plusieurs hôpitaux en vue de respecter cette norme avant le 1^{er} juillet 1998, et que très logiquement, l'article 26 de l'arrêté ministériel attaqué, tel que modifié par l'arrêté ministériel du 26 août 1998, prévoit que chaque hôpital qui ne remplit pas cette norme ne se verra plus accorder de budget et de quota de journées d'hospitalisation; qu'elle affirme que l'article 26 de l'arrêté ministériel attaqué énonce une règle "strictement financière", qui ne devait être soumise qu'à la seule Section financement du Conseil national des établissements

hospitaliers et que le Ministre pouvait adopter sur la base de l'article 87 de la loi sur les hôpitaux, à la différence de la norme d'agrément nouvelle supprimant les possibilités de dérogation à la règle du nombre minimum de lits agréés qui ne pouvait être prise que par le Roi, ainsi qu'il en a décidé par les articles 3 et 8 de l'arrêté royal du 21 janvier 1998 modifiant les articles 2 et 9 de l'arrêté royal du 30 janvier 1989; qu'il s'agit bien de normes générales d'agrément visées à l'article 68 de la loi et non d'un critère de programmation tel que défini aux articles 23 et 24;

Considérant que la requérante réplique que l'arrêté attaqué touche tant au financement qu'à la programmation hospitalière, qu'il y avait donc lieu de requérir l'avis de la Section agrément et programmation du Conseil national des établissements hospitaliers, que l'arrêté ministériel attaqué empiète sur les compétences des Communautés et du Roi, celui-ci devant les exercer sous la forme d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres et selon les exigences de répartition géographique et d'équilibre entre les différentes tendances parmi les pouvoirs organisateurs d'établissements hospitaliers imposées par l'article 23 de la loi sur les hôpitaux; qu'elle affirme encore qu'un arrêté ministériel tel que l'acte attaqué doit être conforme à la loi sur les hôpitaux ainsi qu'aux arrêtés royaux fixant les règles de programmation et d'agrément et que dès lors l'arrêté ministériel attaqué ne peut pas supprimer purement et simplement au 1^{er} janvier 1998 tout financement pour les hôpitaux de moins de 150 lits qui répondent aux normes d'agrément en vigueur, ce d'autant moins que l'arrêté royal du 21 janvier 1998 maintient l'agrément des hôpitaux de moins de 150 lits jusqu'au 1^{er} juillet 1998; que, dans son dernier mémoire, la requérante affirme que si les articles 87 à 93 de la loi coordonnée sur les hôpitaux attribuent au Ministre qui a la santé publique dans ses attributions la compétence de fixer le prix de la journée d'hospitalisation et si l'article 97 de la même loi lui donne le pouvoir de fixer le budget et ses éléments constitutifs, il n'apparaît pas que ces compétences visent également la suppression des moyens financiers et du quota de journées d'hospitalisation; qu'elle soutient que, selon l'article 108 de la Constitution, c'est au Roi, et non aux ministres, qu'il appartient de faire les arrêtés nécessaires à l'exécution des lois, en manière telle que les articles 87 à 93 et 97, précités, qui méconnaissent l'article 108 de la Constitution, doivent être interprétés de façon stricte dans la mesure où ils font exception à la compétence du Roi;

Considérant que la loi sur les hôpitaux coordonnée le 7 août 1987 règle dans son titre III la programmation, le financement et l'agrément des hôpitaux; qu'elle réserve au Roi, en son article 23, le pouvoir de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, et après avis du Conseil national des établissements hospitaliers, Section de

programmation, les critères qui sont d'application pour la programmation des différentes sortes d'hôpitaux, services hospitaliers et groupements d'hôpitaux compte tenu des besoins généraux et spéciaux de la population à desservir et des impératifs d'une saine gestion, la programmation visant également à réaliser une répartition équitable des lits entre les différents secteurs représentant les pouvoirs organisateurs d'hôpitaux; que la même loi coordonnée précise, en son article 24, que les critères de programmation sont des règles ou formules forfaitaires mathématiques destinées à mesurer les besoins, compte tenu notamment des chiffres de la population, de la structure d'âge, de la morbidité, de la répartition géographique et de la répartition équitable visée à l'article précédent; que la même loi coordonnée prévoit en son article 68, que les hôpitaux doivent répondre aux normes fixées par le Roi après avis du Conseil national des établissements hospitaliers, Section d'agrégation, ces normes concernant l'organisation générale des hôpitaux, l'organisation et le fonctionnement de chaque type de service et l'organisation de la dispensation des soins médicaux urgents en collaboration avec le corps médical, tout service organisé dans un hôpital devant être agréé par le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions après avis du Conseil national des établissements hospitaliers, Section d'agrégation; que la même loi coordonnée dispose en son article 87 que dans les limites d'un budget global pour le Royaume fixé par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions fixe pour chaque hôpital le prix de la journée d'hospitalisation sur la base du budget de moyens financiers et d'un quota de journées d'hospitalisation; que les articles 93 et 94 de la même loi ont trait au quota de journées d'hospitalisation et au budget, les articles 97 et 99 réservant au ministre qui a la Santé publique dans ses attributions le soin de déterminer, d'une part, les éléments du budget et de ses éléments constitutifs et, d'autre part, le montant spécifique qui peut être prévu dans le budget des moyens financiers pour améliorer le fonctionnement de l'hôpital lorsque cela s'accompagne d'une diminution du nombre de lits dans le cadre d'une restructuration de l'établissement ou d'une fusion, d'un groupement ou de la collaboration avec un ou plusieurs autres hôpitaux;

Considérant que l'arrêté ministériel attaqué ne fixe ni règle de programmation ni règle d'agrément, mais des normes de financement des hôpitaux; que c'est à juste titre que sont visés dans son préambule les articles 87, 88, 93, 94, alinéa 3, 97 et 99 de la loi sur les hôpitaux coordonnée le 7 août 1987, ces dispositions ayant trait à la détermination du prix par journée d'hospitalisation, au quota de journées d'hospitalisation et au budget; que, sur cette base, il appartenait au ministre de décider qu'au cas où un hôpital ne disposerait pas de 150 lits agréés au 1^{er} juillet 1998, son budget des moyens financiers et le quota de journées d'hospitalisation ne lui seraient plus attribués;

Considérant que l'arrêté royal du 21 janvier 1998 prévoit, en son article 2, § 3, que les hôpitaux qui, au 1^{er} octobre 1997, ne répondent pas aux conditions qu'il fixe, seront fermés au 1^{er} juillet 1998, à moins que l'hôpital ne réalise une fusion avant cette date; que c'est en vain que la requérante reproche à la partie adverse d'avoir, par l'article 26 de l'arrêté ministériel attaqué, tel qu'il a été modifié depuis le jour de son entrée en vigueur par l'arrêté ministériel du 26 août 1998, fixé au 1^{er} juillet 1998 la date à laquelle un hôpital qui ne dispose pas de 150 lits agréés ne se voit plus attribuer de budget de moyens financiers et de quota de journées d'hospitalisation; que le moyen manque en droit en tant qu'il dénonce une contradiction entre l'arrêté ministériel attaqué et l'arrêté royal du 21 janvier 1998 puisque celui-ci sortit ses effets le 1^{er} mai 1997 et qu'il sert dès lors de fondement à l'arrêté ministériel attaqué, cette rétroactivité ayant été admise par l'arrêt n° 102.421 du 8 janvier 2002;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le troisième moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation de "la loi coordonnée sur les hôpitaux, notamment de ses articles 23 et 107ter; l'arrêté royal du 30 janvier 1989 «fixant les normes complémentaires d'agrément des hôpitaux et des services hospitaliers et précisant la définition des groupements d'hôpitaux et des normes particulières qu'ils doivent respecter», notamment de ses articles 2 à 7 et 8 à 12"; qu'elle fait valoir que l'article 26 de l'arrêté ministériel attaqué supprime le financement des hôpitaux comptant moins de 150 lits au 1^{er} janvier 1998, sans avoir égard au fait qu'ils sont ou non membres d'un groupement répondant aux normes fixées par l'arrêté royal du 30 janvier 1989 alors que le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique ne peut, lorsqu'il met en oeuvre les mesures de financement des hôpitaux, méconnaître les règles de fonctionnement fixées par un arrêté royal et, dans le cadre du financement, refuser d'accorder le budget et le quota de journées d'hospitalisation à un hôpital faisant partie d'un groupement agréé et reconnu;

Considérant que la partie adverse répond que l'article 26 de l'arrêté ministériel attaqué ne fait que tirer les conséquences en matière de financement des nouvelles normes d'agrément, la dérogation existante en matière de groupement hospitalier étant supprimée; qu'elle affirme avoir respecté les dispositions de l'arrêté royal du 30 janvier 1989 modifié par l'arrêté royal du 21 janvier 1998;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante fait valoir qu'elle a poursuivi l'annulation de l'arrêté royal du 21 janvier 1998 par le recours G/A

78.488/VI-14.576, et qu'en cas d'annulation de cet arrêté royal, les normes antérieures d'agrément redeviendront d'application, ce qui fera apparaître l'irrégularité de l'arrêté ministériel attaqué en ce qu'il n'est pas compatible avec celles-ci;

Considérant qu'il ressort de l'examen du troisième moyen que l'arrêté ministériel attaqué n'a pas trait à la programmation des hôpitaux; que, partant, en l'élaborant, le ministre compétent n'a à respecter ni l'article 23 de la loi sur les hôpitaux, qui a trait à la fixation par le Roi des critères de programmation, ni l'article 107ter qui est relatif aux associations d'hôpitaux;

Considérant que le moyen n'est pas fondé en tant qu'il est pris de la violation des deux dispositions précitées;

Considérant que la requérante n'établit pas quel pourrait être son intérêt à faire reconnaître la contrariété dénoncée entre l'arrêté du 30 janvier 1989 et l'arrêté ministériel attaqué puisque l'arrêté royal du 30 janvier 1989 a été modifié par l'arrêté royal du 21 janvier 1998, précité, appelé à produire ses effets le 1^{er} mai 1997 et vu le rejet du recours en annulation de cet arrêt royal par l'arrêt n° 102.421 du 8 janvier 2002.

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un cinquième moyen de la violation de "la Constitution, notamment de ses articles 10, 11, 16, 17, 23, 27, 159 et 190; l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, fait à New-York le 19 décembre 1966, notamment de ses articles 9 à 12; la loi du 24 mai 1921 «garantissant la liberté d'association», notamment de son article 1^{er}; le décret d'Allarde; la loi coordonnée sur les hôpitaux du 7 août 1987, notamment de ses articles 47, 68, 69, 74, 87 et ss; l'article 2 du Code civil; les principes généraux du droit, notamment ceux relatifs à la sécurité juridique, au droit au travail, aux droits acquis et à l'interdiction de la rétroactivité, aux exigences de saine gestion et au principe de proportionnalité"; qu'en une première branche, elle soutient que l'acte attaqué supprime tout financement pour les hôpitaux de moins de 150 lits et qu'il aura donc pour effet d'imposer leur fermeture, ce sans indemnité et en méconnaissance des procédures de fermeture prévues par les articles 74 et 76 de la loi sur les hôpitaux; qu'ainsi, il porte atteinte au patrimoine de tous les salariés et indépendants ayant leur activité au sein de la Nouvelle Clinique de la Basilique qui ne pourront poursuivre leur activité, ainsi qu'au patrimoine de celle-ci puisqu'il l'empêche de facturer toutes ses

prestations et plus particulièrement les journées d'hospitalisation aux patients et à leur assureur, sauf recours à une fusion, ce qui la prive de la possibilité d'exploiter son hôpital en toute indépendance; qu'elle soutient que l'arrêté ministériel attaqué, en ce qu'il impose des fermetures d'hôpitaux sans aucune mesure d'accompagnement va à l'encontre de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui exige notamment que les mesures visant la réorganisation des soins de santé respectent un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et les droits fondamentaux de l'individu; qu'en une seconde branche, elle affirme que l'arrêté ministériel attaqué produit ses effets le 1^{er} janvier 1998 alors qu'il a été publié au Moniteur belge le 13 janvier 1998, qu'il se donne ainsi un effet rétroactif et qu'il ne laisse pas aux administrés un délai suffisant pour s'adapter et s'organiser en conséquence, qu'il porte ainsi atteinte à la sécurité juridique puisque, de l'aveu même de la partie adverse, la fusion qu'elle impose est très complexe et souvent difficile à réaliser;

Considérant que la partie adverse répond qu'il appartient au Roi d'imposer des normes nationales d'agrément, telles celles fixées par l'arrêté royal du 30 janvier 1989, modifié le 21 janvier 1998, que la requérante ne peut se prévaloir d'aucun droit acquis à bénéficier de la dérogation au nombre minimal de lits via le groupement hospitalier auquel elle participe, que l'arrêté royal précité, et, par suite, l'article 26 de l'arrêté ministériel attaqué, ne peuvent faire grief à la requérante que dans la mesure où elle refuse de procéder à une fusion, ce qui relève de son propre fait, qu'un règlement peut toujours être abrogé sans qu'il soit porté atteinte à la sécurité juridique, que l'article 72 de la loi sur les hôpitaux démontre que l'agrément d'un hôpital est toujours précaire, que l'agrément donné à la requérante est un acte individuel qui ne conditionne en rien la régularité de l'arrêté ministériel attaqué qui est de portée réglementaire et que la requérante n'a pu être surprise par la fusion qui lui est imposée alors qu'elle en est informée depuis plusieurs années et a contesté les mesures prises à cet effet; qu'elle affirme encore que le moyen n'est pas de la compétence du Conseil d'Etat en ce qu'il est pris de l'atteinte au droit de propriété, une telle question relevant de la compétence exclusive des Cours et tribunaux, et qu'au demeurant le droit de propriété tel que défini par l'article 544 du Code civil n'est pas un droit absolu, que même si la "patientèle" devait être considérée comme un bien au sens du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'Etat n'en conserverait pas moins son pouvoir de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général, ainsi qu'il l'a fait en édictant l'arrêté royal du 21 janvier 1998 modifiant l'arrêté royal du 30 janvier 1989, qui vise à augmenter la qualité des soins offerts en optimalisant les moyens disponibles; qu'en ce qui concerne l'effet rétroactif de l'arrêté

ministériel attaqué, elle soutient que celui-ci est particulièrement limité et même purement formel, qu'il ne résulte que de son article 32 et que le moyen, à le supposer fondé, ne pourrait conduire qu'à l'annulation de cette seule disposition; qu'elle fait valoir encore que la requérante n'a pas intérêt au moyen dès lors que l'article 26 de l'arrêté ministériel attaqué ne lui cause aucun préjudice, l'obligation de disposer de 150 lits, directement ou par fusion, résultant d'autres dispositions et ne devant être constatée qu'au 1^{er} octobre 1997 ou au 1^{er} juillet 1998; qu'en ce qui concerne l'atteinte à la liberté d'association, elle affirme que l'arrêté ministériel attaqué n'empêche pas les hôpitaux de s'associer, qu'ils demeurent libres de s'associer ou non, la fusion n'étant que la condition du maintien des petits hôpitaux qui disposent de moins de 150 lits;

Considérant que la requérante réplique que la protection de la propriété couvre tout ce qui représente ou peut représenter une valeur patrimoniale, que l'arrêté ministériel attaqué détermine la perte de sa clientèle par l'hôpital et lèse ainsi le droit de propriété de celui-ci et de son personnel, que le moyen vise à faire reconnaître que l'acte attaqué est contraire à des normes qui lui sont hiérarchiquement supérieures et que le Conseil d'Etat est compétent pour en connaître, que l'arrêté ministériel attaqué porte atteinte au droit de propriété en supprimant "la patientèle", que le droit au travail est garanti par l'article 23 de la Constitution et que l'arrêté ministériel attaqué y est contraire puisqu'il a pour effet de supprimer des emplois sans que soit organisée la moindre compensation pour les travailleurs et sans que l'adaptation soit rendue possible pour les petits hôpitaux par la mise en oeuvre d'une période transitoire, que l'arrêté ministériel attaqué n'offre aucun choix aux petits hôpitaux, sinon celui de fusionner ou de disparaître et qu'il viole donc la liberté d'association; que la requérante fait valoir encore qu'elle ignorait qu'elle serait obligée de fusionner avec d'autres hôpitaux mais espérait conserver la possibilité de participer à un groupement, comme par le passé, ou à une association; qu'elle réaffirme enfin que l'arrêté ministériel attaqué viole le principe de non-rétroactivité en ce qu'adopté le 29 décembre 1997 et publié le 13 janvier 1998 il produit ses effets le 1^{er} janvier 1998; qu'elle affirme encore que l'arrêté ministériel attaqué supprime le financement des hôpitaux de moins de 150 lits alors qu'il ne pouvait produire ses effets qu'après que l'arrêté royal modifiant les conditions d'agrément des hôpitaux eût été adopté, ce qui ne fut le cas que le 21 janvier 1998, et qu'il viole le principe du délai raisonnable puisque, rétroagissant au 1^{er} janvier 1998, il ne laisse aux hôpitaux concernés aucun délai pour se conformer à la réglementation nouvelle et leur permettre de retrouver un équilibre financier;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante affirme que l'arrêté attaqué a pour objectif non de protéger la santé publique mais de réaliser des

économies d'échelle par la création de structures hospitalières et qu'un tel objectif de rationalisation ne permet pas de justifier l'obligation de fusion des hôpitaux puisque la formule des groupements agréés permettait d'atteindre le même résultat tout en étant moins dommageable pour les établissements hospitaliers de petite taille;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse affirme que, comme ce fut le cas dans l'arrêt n° 81.483 du 30 juin 1999, il faut constater que la requérante ne démontre ni que la collaboration entre hôpitaux prévue par l'arrêté ministériel attaqué dans un but d'intérêt public relèverait de la liberté d'association garantie par l'article 27 de la Constitution, ni que son caractère obligatoire irait à l'encontre du prescrit de cet article;

Considérant que la requérante n'établit pas et que le Conseil d'Etat n'aperçoit pas en quoi l'arrêté ministériel attaqué contreviendrait aux articles 17 et 159 de la Constitution; qu'il ne fonde en effet aucune confiscation des biens et n'empêche nullement les Cours et tribunaux de refuser l'application d'un arrêté ou règlement général, provincial ou local s'il est contraire aux lois; qu'en tant qu'il est pris de la violation des dispositions précitées, le moyen manque en droit;

Considérant que ni l'article 16 de la Constitution, ni l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ni les articles 9 à 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, fait à New-York le 19 décembre 1966, ne font obstacle à ce que l'usage des biens soit réglementé à des fins d'intérêt général; que la requérante n'établit pas que l'arrêté ministériel attaqué, et particulièrement son article 26, ne poursuit pas de telles fins pas plus qu'elle n'établit que le même arrêté ministériel porte une atteinte disproportionnée à l'usage de ses biens; qu'en tant qu'il est pris de la violation du droit de propriété, le moyen manque en droit;

Considérant que l'arrêté royal du 30 janvier 1989 fixant les normes complémentaires d'agrément des hôpitaux et des services hospitaliers et précisant la définition des groupements d'hôpitaux et des services hospitaliers, tel que modifié par l'arrêté royal du 21 janvier 1998, prévoit la suppression pure et simple des hôpitaux de moins de 150 lits, sauf la fusion; que dans la mesure où il reproche à l'arrêté ministériel attaqué de porter atteinte, par cette fusion obligée, à la liberté d'association, le moyen est étranger à l'acte attaqué et manque en droit;

Considérant que la liberté du commerce et de l'industrie, affirmée notamment par le décret d'Allarde du 2-17 mars 1791, n'est pas absolue; que son exercice peut être soumis, par ou en vertu de la loi, à des limitations, pourvu que celles-ci soient proportionnées au but poursuivi; que la requérante n'établit pas que l'article 26 de l'arrêté ministériel attaqué porterait à cette liberté une atteinte qui ne serait pas proportionnée au but poursuivi; que le moyen manque en droit en tant qu'il est pris de la violation du décret précité;

Considérant que l'article 47 de la loi sur les hôpitaux, précitée, prévoit qu'une indemnité peut être accordée à charge du budget de l'Etat pour les frais de fermeture ou de non-exploitation d'un hôpital ou d'un service hospitalier, dans les conditions et selon les modalités de calcul prévues par le Roi; que la requérante n'établit pas que l'arrêté ministériel attaqué déterminerait par lui-même la fermeture d'un hôpital; que le moyen manque en droit en ce qu'il est pris de la violation de la disposition législative précitée;

Considérant que les articles 68 et 69 de la loi sur les hôpitaux, précitée, prévoient qu'il appartient au Roi de fixer les normes d'agrément des hôpitaux et que l'article 74 de la même loi dispose que le ministre peut ordonner la fermeture d'un hôpital qui ne répond pas aux normes visées aux articles 68 et 69, selon la procédure prévue par le Roi; que ces dispositions sont sans application à l'arrêté ministériel attaqué qui a trait au financement des coûts d'exploitation; que le moyen manque en droit en tant qu'il est pris de la violation des dispositions législatives précitées;

Considérant que l'article 3 de l'arrêté ministériel du 26 août 1998, qui produit ses effets le 1^{er} janvier 1998, a reporté au 1^{er} juillet 1998 la date à laquelle l'hôpital qui ne dispose pas de 150 lits agréés ne se voit plus attribuer de budget de moyens financier et de quota de journées d'hospitalisation; que dans la mesure où il est pris de la violation de l'article 2 du Code civil et de la règle du délai raisonnable, en ce qu'aux termes de son article 32, l'article 26 de l'arrêté ministériel attaqué entre en vigueur le 1^{er} janvier 1998 et non, au plus tôt le 13 janvier 1998, date de sa publication au Moniteur belge, le moyen manque en fait; que, pour le surplus, la requérante n'a plus intérêt à le soulever,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Le recours est rejeté.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la requérante.

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

MM. ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
HANSE,	Conseiller d'Etat,
LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

R. ANDERSEN.