

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 103.249 du 6 février 2002

A. 77.863/VI-14.468.

En cause : **Le Centre Hospitalier Régional de la Citadelle**,
Association intercommunale,
ayant élu domicile chez
Me Vincent THIRY, avocat,
Mont-Saint-Martin, 37
4000 Liège,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre des Affaires Sociales,
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 16 mars 1998 par le Centre Hospitalier Régional de la Citadelle, Association intercommunale, qui demande l'annulation de l'article 23 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, du budget et de ses éléments constitutifs, ainsi que les règles de comparaison des coûts et de la fixation du quota des journées d'hospitalisation;

Vu l'arrêt n° 74.509 du 24 juin 1998 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservant les dépens;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie requérante;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} DEBROUX , Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 7 février 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 27 novembre 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 décembre 2001, lors de laquelle elle a été mise en continuation à l'audience du 23 janvier 2002;

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

Entendu, en leurs observations, Me THIRY, avocat, comparaissant pour le requérant et Me WOLTER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DEBROUX, Auditeur;

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

Considérant que les faits de la cause ont été énoncés dans l'arrêt 74.509 du 24 juin 1998;

Considérant qu'à l'audience, la partie adverse a déclaré qu'elle renonçait à la fin de non-recevoir soulevée dans son dernier mémoire; que rien ne s'oppose à cette renonciation;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'article 97 de la loi sur les hôpitaux coordonnée le 7 août 1987; qu'en une première branche, il fait valoir que, comme le confirment les "travaux préparatoires" de l'arrêté royal n° 407 du 18 avril 1986, la disposition attaquée

viole l'article 97 de la loi sur les hôpitaux, précitée, en ce qu'elle prévoit que seuls les hôpitaux ayant un résultat courant cumulé pour les trois dernières années, hors résultat exceptionnel, négatif, peuvent être retenus pour la répartition du montant de 100 millions alloué en 1998 en vue de prendre en compte le caractère social des hôpitaux aigus; qu'en une deuxième branche, il fait valoir qu'en prévoyant que le résultat cumulé pour les trois dernières années, hors résultat exceptionnel, doit être négatif, "la disposition attaquée instaure une discrimination injustifiée entre les hôpitaux qui présentent un caractère social aigu, selon qu'ils font ou non l'objet d'une saine gestion, ce critère (étant) sans le moindre rapport avec l'objectif poursuivi";

Considérant que la partie adverse répond que le contrôle de la Cour d'arbitrage sur la conformité des lois, décrets ou ordonnances aux articles 10 et 11 de la Constitution, auquel le requérant fait implicitement référence, ne peut porter que sur le caractère objectif de la distinction, l'adéquation des mesures au but recherché et l'existence d'un rapport raisonnable entre les moyens employés et l'objectif visé; que, dans la matière spécifique de la sécurité sociale, le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation d'autant plus large qu'il ne peut appréhender toutes les situations particulières dans leur infinie complexité, les mesures qu'il édicte ne pouvant entraîner la censure de la Cour d'arbitrage que pour autant qu'elles fassent apparaître une disproportion manifeste entre les mesures prises et les objectifs poursuivis; qu'elle affirme que l'article 97 de la loi coordonnée sur les hôpitaux, précitée, lui donne compétence de déterminer, après avis du Conseil national des établissements hospitaliers, les conditions et règles de fixation du budget et de ses éléments constitutifs, la même disposition lui permettant de comparer les coûts des hôpitaux afin de financer dans les mêmes conditions les hôpitaux dont la mission et les activités sont analogues et qui fonctionnent dans des circonstances similaires; qu'elle soutient que, usant de cette compétence, elle a déterminé les critères permettant d'identifier les hôpitaux qui, en raison de leur caractère social, pourraient bénéficier d'une aide budgétaire supplémentaire; qu'elle affirme que les critères qu'elle a choisis sont objectifs, que selon le Conseil national des hôpitaux, le caractère social d'un hôpital se détermine en fonction de l'importance relative du nombre de personnes non protégées, du nombre de patients C.P.A.S. ou non assurés et enfin du taux d'irrecouvrabilité sur trois exercices; qu'elle fait valoir que la prise en charge sur de longues périodes de personnes socialement non protégées est importante et conduit à des déficits structurels justifiant que les hôpitaux qui les rencontrent soient qualifiés de sociaux; qu'elle conteste que le critère retenu par l'acte attaqué constitue une incitation ou une prime à la mauvaise gestion; qu'elle affirme que le but poursuivi par le législateur est d'assurer,

par le financement des hôpitaux, la viabilité de ceux-ci en même temps que la qualité des soins, voire l'amélioration de ceux-ci;

Considérant que le requérant réplique que l'article 10 de l'arrêté royal n° 407 du 18 avril 1986, devenu l'article 97 de la loi sur les hôpitaux, prévoit que le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions peut, conformément aux règles qu'il fixe après avis du Conseil national des établissements hospitaliers, comparer les coûts des hôpitaux afin de financer dans les mêmes conditions les hôpitaux dont la mission et les activités sont analogues et qui fonctionnent dans des circonstances similaires; que le rapport au Roi précise que "les moyens doivent être octroyés d'une manière justifiée en fonction des activités réelles accomplies par l'hôpital. Cela suppose la formulation de règles objectives sur l'octroi des moyens. Ces règles doivent inciter le gestionnaire à mener une bonne gestion"; qu'il affirme qu'en adoptant la disposition attaquée, le ministre a manifestement violé l'article 97 de la loi sur les hôpitaux; qu'il reproche à la partie adverse de ne pas prendre en considération les facteurs de risque présents dans certains hôpitaux, de méconnaître la spécificité des problèmes qu'ils rencontrent et d'affirmer, à tort, qu'elle a suivi l'avis émis par le Conseil national des établissements hospitaliers;

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant affirme qu'en ce qu'elle exige un résultat courant cumulé pour les trois dernières années, hors résultat exceptionnel, négatif, la disposition attaquée n'a été prise que pour l'exercice budgétaire 1998, aucune disposition analogue ne figurant ni dans l'arrêté ministériel du 30 décembre 1996 pour l'année budgétaire 1997, ni dans l'arrêté ministériel du 22 décembre 1999 pour l'année budgétaire 2000; qu'il en conclut que le ministre des Affaires sociales a expressément renoncé à cette exigence, reconnaissant par là qu'elle n'était pas adéquate eu égard aux objectifs poursuivis;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir que le requérant reste en défaut d'établir que seule une mauvaise gestion des hôpitaux permettrait de répondre au quatrième critère, étant d'avoir un résultat courant cumulé pour les trois dernières années, hors résultat exceptionnel, négatif; qu'elle affirme que le passif antérieur à combler, résultant essentiellement du nombre d'admissions de personnes hospitalisées non assurés sociaux et des factures en souffrance, éléments manifestement liés à la situation sociale des personnes en cause, pouvait, sans discrimination, être pris en compte dans l'attribution d'une partie du budget prévu; qu'elle soutient que les variations observées dans la réglementation résultent de la volonté d'affiner ces critères en tenant compte des résultats et statistiques disponibles;

Considérant, sur les deux branches réunies du moyen, qu'en vue de déterminer le caractère social d'un hôpital aigu et, consécutivement, de répartir le montant prévu de 100 millions, la disposition attaquée fixe quatre critères, soit:

- " - être classé dans les trente premiers hôpitaux dont le ratio du nombre d'admissions des personnes non protégées non préférentielles et des personnes non protégées préférentielles par rapport au nombre total d'admissions est le plus élevé;
- être classé dans les trente premiers hôpitaux dont le ratio du nombre de journées C.P.A.S. et non-assurés sociaux par rapport au nombre total de journées est le plus élevé;
- être classé dans les trente premiers hôpitaux dont le ratio du montant des factures patients en souffrance d'un exercice encore à recouvrer après trois années par rapport au chiffre d'affaires patients du même exercice est le plus élevé;
- avoir un résultat courant cumulé pour les trois dernières années, hors résultat exceptionnel, négatif."

que le requérant reproche uniquement à la partie adverse de fonder la disposition attaquée sur le résultat courant cumulé pour les trois dernières années négatif et d'instaurer, par là, "une discrimination injustifiée entre les hôpitaux qui présentent un caractère social aigu, selon qu'ils font ou non l'objet d'une saine gestion"; qu'ainsi, le requérant dissocie, à tort, l'exigence critiquée, qu'il présente comme déterminante, des trois autres qui figurent cependant dans la disposition attaquée et ne démontre nullement que, considérée dans son ensemble, la disposition attaquée serait illégale; que le fait qu'elle n'ait été édictée sous la forme critiquée que pour une seule année budgétaire ne suffit nullement à en établir le caractère discriminatoire; que, sans qu'il y ait lieu de rechercher si la partie adverse a suivi ou non l'avis du Conseil national des établissements hospitaliers en adoptant la disposition attaquée, le moyen, qui procède d'une lecture inexacte de celle-ci, manque en droit et ne peut être accueilli en aucune de ses branches;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation de l'article 3, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973 et de l'absence de consultation de la Section de législation du Conseil d'Etat; qu'il fait valoir que l'arrêté attaqué du 29 décembre 1997 n'a pas été soumis en projet à la Section de législation; qu'il affirme que, pour justifier l'urgence la dispensant de cette consultation, la partie adverse a eu recours à une motivation qui s'apparente à une clause de style; qu'il en veut pour preuve le fait que cette motivation ne se distingue en rien de celle qui figure dans le préambule des autres arrêtés ministériels portant modification de l'arrêté ministériel du 27 août 1986; qu'il affirme que l'arrêté attaqué a été publié au Moniteur belge le 13 janvier 1998, soit 13 jours après le début de l'exercice budgétaire; qu'il fait

valoir que la partie adverse n'établit pas que la consultation du Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas trois jours aurait eu pour effet de nuire à la sécurité juridique ou d'empêcher les hôpitaux de prendre les mesures nécessaires en vue de se conformer aux conditions et règles en vigueur pour le financement des hôpitaux en 1998; qu'il soutient encore que les avis du Conseil national des établissements hospitaliers ont été rendus les 9 octobre et 13 novembre 1997 et qu'il n'est pas démontré qu'ils ont été sollicités en temps utile;

Considérant que la partie adverse répond qu'elle a dû prendre, préalablement à l'arrêté attaqué, l'avis du Conseil national des établissements hospitaliers - section financement, ainsi que celui de l'inspecteur des Finances, ces avis étant recueillis les 9 octobre et 13 novembre 1997, d'une part, et le 19 décembre 1997, d'autre part; qu'elle affirme que le dossier établit clairement qu'elle n'a pas provoqué l'urgence par son fait, l'avis du Conseil national des établissements hospitaliers ayant été demandé en temps opportun; qu'elle fait valoir que "exécutoire à partir du 1er janvier 1998 (article 32), (l'arrêté attaqué) devait être pris avant le 31 décembre 1997, en manière telle que le dernier acte qui lui était préalable étant posé le 19 décembre, ce délai ne pouvait être respecté dans tous les cas, si la Section de législation avait été saisie d'une demande d'avis"; qu'elle affirme que les gestionnaires d'hôpitaux devaient connaître le plus rapidement possible les nouvelles règles régissant le financement et notamment les dispositions du nouvel article 48, § 16, de l'arrêté ministériel du 2 août 1986 et qu'à cette fin, la publication au Moniteur belge a été immédiatement demandée et obtenue le 13 janvier 1998;

Considérant que le requérant réplique que la partie adverse ne lui a pas encore fait savoir s'il bénéficie ou non d'une partie des 50 millions alloués pour 1997 par l'arrêté ministériel du 30 décembre 1996, qu'il est dans l'impossibilité de prendre en temps utile les mesures nécessaires pour sauvegarder les initiatives positives qu'il a prises récemment, notamment en matière de médiation interculturelle; qu'il affirme que le dossier administratif fait ressortir que les avis rendus les 9 octobre, 13 novembre et 19 décembre 1997 ne concernent que l'année 1997 et qu'il ont été sollicités en application de l'article 48, § 16, alinéa 3, de l'arrêté ministériel du 2 août 1986, en manière telle que c'est à tort qu'ils figurent dans le préambule de l'acte attaqué; qu'il affirme que les mêmes pièces ne font pas non plus apparaître que le ministre aurait pris l'avis de la section financement du Conseil national des établissements hospitaliers pour 1998, ce qui lui permet de soulever un moyen nouveau pris de la violation de l'article 97 de la loi sur les hôpitaux, précitée;

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant fait valoir que, s'il est vrai que l'urgence a pu être justifiée dans certaines circonstances par le caractère budgétaire des règles à fixer lorsque la consultation de la Section de législation pouvait nuire à leur mise en oeuvre, tel n'est pas le cas en l'espèce, le caractère récurrent des mesures ayant trait au financement des hôpitaux excluant que la partie adverse puisse exciper du retard mis à élaborer ces mesures ou à consulter le Conseil national des établissements hospitaliers ou l'inspecteur des Finances; qu'il soutient que la motivation de l'urgence est contredite par la date de publication de l'arrêté ministériel au Moniteur belge, soit treize jours après le début de l'exercice budgétaire suivant, ce qui suffit à établir que les gestionnaires d'hôpitaux ont été mis dans l'impossibilité de prendre en temps utile les mesures nécessaires;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse affirme que la motivation est adéquate dès lors que l'urgence invoquée est due à des circonstances qui lui sont étrangères et qui l'ont mise dans l'impossibilité de consulter la Section de législation du Conseil d'Etat; qu'elle soutient que la rétroactivité de l'arrêté attaqué, publié au Moniteur belge le 13 janvier 1998 et entrant en vigueur, selon son article 32, le 1er janvier 1998, n'est pas de nature à démentir l'urgence, puisqu'il eût été très difficile d'obtenir une publication dans des délais plus brefs;

Considérant que dans le préambule de l'acte attaqué, l'urgence est motivée comme suit :

" Vu l'urgence;
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,";

Considérant qu'une telle motivation, si laconique soit-elle, contient l'énoncé d'un impératif d'urgence;

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 le "moyen nouveau" soulevé par le requérant dans son mémoire en réplique manque en fait; que, contrairement à ce qu'il affirme, les avis donnés le 9 octobre et le 13 novembre 1997 par le Conseil national des établissements hospitaliers, section financement, se rapportent à l'exercice 1998 et non pas 1997,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont liquidés et mis à charge du requérant à concurrence de 173,53 euros en ce qui concerne la procédure en suspension et de 173,53 euros en ce qui concerne la procédure en annulation.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le six février deux mille deux, en audience publique de la VI^e chambre du Conseil d'Etat, composée de :

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.