CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 108.601 du 28 juin 2002

A.115.210/VI-16.176

En cause : **l'association sans but lucratif "LES CLINIQUES SAINT-JOSEPH"**,

ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'ETAT BELGE, représenté par le Ministre des Affaires sociales,

ayant élu domicile chez
Mes Pierre LEGROS et
Jérôme SOHIER, avocats,
avenue Emile de Mot 19
1000 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIe CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT, SIEGEANT EN REFERE,

Vu la demande introduite le 14 janvier 2002 par l'association sans but lucratif "Les Cliniques Saint-Joseph" qui demande la suspension de l'exécution de l'arrêté ministériel du 4 octobre 2001 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 du coût et de la fixation du quota des journées d'hospitalisation, publié au Moniteur belge 13 novembre 2001;

Vu la requête introduite simultanément par la même requérante, qui demande l'annulation du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

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

Vu l'ordonnance du 12 juin 2002 fixant l'affaire à l'audience du 26 juin 2002 à 9.30 heures;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^me^ CARLIER, Auditeur;

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

Considérant que les éléments de fait et de droit utiles à l'examen de la demande sont les suivants :

1. Il ressort notamment de l'article 87 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, modifié par la loi du 30 mars 1994, 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 d'un budget de moyens financiers et d'un quota de journées d'hospitalisation.

2. Pris sur la base de l'article 87 de la loi sur les hôpitaux, précitée, l'arrêté ministériel du 2 août 1986 a déterminé, 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.

3. L'arrêté ministériel du 2 août 1986 a été modifié par un arrêté du 23 décembre 1999.

L’exécution de cet arrêté ministériel a été suspendue par l’arrêt n° 89.631 du 15 septembre 2000, au motif que l’avis du Conseil national des établissements hospitaliers n’avait pas été recueilli pour l’ensemble de ses dispositions;

4. Dans son avis L. 31.118/3 du 10 juillet 2001, la Section de législation du Conseil d’Etat a déclaré que le projet appelé à devenir l’arrêté présentement attaqué avait pour but de rapporter l’arrêté ministériel du 23 décembre 1999 et de rétablir les dispositions de celui-ci, demeurées en majeure partie inchangées, avec effet rétroactif au 1er janvier 2000, soit à la date à laquelle l’arrêté du 23 décembre 1999 devait entrer en vigueur;

5. L’article 43, § 3, de l'arrêté ministériel du 2 août 1986, précité, modifié notamment par l’article 19 de l’arrêté ministériel du 4 octobre 2001 attaqué, prévoit, notamment, que pour les coûts du service d'urgence, un nombre de points de base est attribué par cent lits, en fonction de critères fixés dans la nomenclature (n° 590100, n° 590122, n° 590144), ce nombre étant augmenté en fonction de la valeur, par lit occupé, des suppléments pour prestations médicales d'urgence pour des patients hospitalisés, durant les deux exercices connus, visées dans l’article 26, § 1er, de la nomenclature, excepté les prestations de biologie clinique. Ces points sont attribués sur la base d'un classement en décile, les points de base étant multipliés par 1 pour les trois premiers déciles, par 1,20 pour les quatrième, cinquième et sixième décile, par 1,40 pour le septième, par 1,60 pour le huitième par 1,80 pour le neuvième et par 2 pour le dixième; 15 points sont attribués aux hôpitaux qui répondent au n° 590122 ou au n° 590144 de la nomenclature. Dès que l’hôpital est agréé, soit pour la fonction de première prise en charge des urgences, soit pour la fonction de soins urgents spécialisés, le minimum d’une seule fois 15 points lui est assuré pour une seule des deux fonctions. Le maintien des points précités est subordonné à la collecte et la transmission de données relatives à l’activité du service d’urgences organisées conformément aux directives du ministre qui a la santé publique dans ses attributions et du ministre qui a la fixation du budget des moyens financiers dans ses attributions.

Considérant que les parties expliquent qu'à la suite de la modification litigieuse, les hôpitaux qui sont agréés à la fois pour la fonction "soins urgents spécialisés" et pour la fonction "première prise en charge des urgences", sur plusieurs sites, ou qui, comme la requérante, sont agréés pour plusieurs services d’urgence répartis sur plusieurs sites, pouvaient, avant l'entrée en vigueur de l'acte attaqué, compter sur des minima garantis de "points" pour l'une et l'autre de ces fonctions d'urgence, tandis que le principe posé par l'arrêté ministériel attaqué est que les minima

garantis ne sont assurés que pour une seule des deux fonctions; qu'au surplus, l'arrêté ministériel attaqué diminue de moitié le nombre de points assurés à la fonction "soins urgents spécialisés";

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que la requérante prend un premier moyen"de la violation des règles et principes de droit notamment du principe de non-rétroactivité et de l'excès de pouvoir"; qu'elle fait valoir que l'acte attaqué, accompli le 4 octobre 2001, a été publié au Moniteur belge le 13 novembre 2001 et produit ses effets le 1er janvier 2000; qu'elle affirme que les modifications qu'il apporte aux règles de financement de la fonction "première prise en charge des urgences" et de la fonction "soins urgents spécialisés" ne peuvent avoir d'effet rétroactif;

Considérant que la partie adverse fait observer qu'un acte administratif peut rétroagir lorsque cela s'avère indispensable au bon fonctionnement ou à la continuité du service public; qu'il en est ainsi, notamment, en cas de réfection d'un acte précédemment annulé par le Conseil d'Etat; que c'est dans le seul but de garantir la continuité du service public que l'arrêté ministériel attaqué a été adopté, ainsi que l'a constaté le Conseil national des établissements hospitaliers; qu'en outre, le retrait de l'arrêté ministériel du 23 décembre 1999, précité, et son remplacement par l'arrêté ministériel attaqué, ont été opérés en tenant compte de l'arrêt de suspension prononcé par le Conseil d'Etat le 15 septembre 2000; que l'arrêté attaqué a bien été soumis à l'avis de la section financement du Conseil national des établissements hospitaliers; que, dans l'avis qu'elle a donné sur le projet appelé à devenir l'arrêté attaqué, la Section de législation du Conseil d'Etat a conclu que sa portée rétroactive se justifiait légalement;

Considérant que l'arrêté attaqué a été pris par la partie adverse après que l'arrêté ministériel du 23décembre 1999, précité, de même objet, dont l'exécution a été suspendue par l'arrêt n° 89.631 du 15 septembre 2000, eût été retiré par elle; que, comme la Section de législation du Conseil d'Etat l'a observé dans l'avis donné sur le projet appelé à devenir l'arrêté attaqué, celui-ci "tend à combler la lacune qui a résulté de la suspension de l'arrêté ministériel du 23 décembre 1999"; que, s'il est de principe

qu'un acte juridique unilatéral accompli par une autorité administrative ne peut pas rétroagir, c'est-à-dire produire des effets à une date antérieure à son entrée en vigueur, cette règle peut céder, notamment, devant la nécessité d'assurer la continuité du service public; que toutefois, ainsi que la Section de législation du Conseil d'Etat l'a énoncé dans son avis L. 31.118/3 du10 juillet 2001, pour que soient justifiés l'effet rétroactif d'une réglementation et, a fortiori, son immixtion dans les procédures en cours, il faut que le principe général de la sécurité juridique et le principe général de proportionnalité soient respectés;

Considérant qu'en l'espèce, l'arrêté ministériel attaqué reproduit, dans une large mesure, les dispositions qui faisaient l'objet de l'arrêté ministériel du 23 décembre 1999, précité; que la suspension de l'exécution de celui-ci a été ordonnée pour un motif d'irrégularité externe, et non de fond; que cet arrêté ministériel pouvait donc être refait, pourvu que fût corrigée l'irrégularité qui l'affectait; qu'il n'apparaît pas que les sujets de droit qui sont soumis à l'arrêté ministériel attaqué ont pu être surpris par les dispositions concernées; que, dans ses conditions, le principe de la sécurité juridique ne paraît pas avoir été méconnu; qu'au surplus, c'est en vain que la requérante fait état de l'atteinte portée à ses droits acquis, ceux-ci ne pouvant faire obstacle à l'application d'une réglementation nouvelle ou à la réfection de celle-ci; que l'immixtion dans les procédures en cours résultant de l'effet rétroactif attaché à cette réfection ne paraît pas avoir, en l'espèce, des conséquences disproportionnées par rapport au but poursuivi; que le moyen ne paraît pas sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'arrêté ministériel attaqué;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen "de la violation des articles 94 et suivants de la loi sur les hôpitaux, coordonnée par l'arrêté royal du 7 août 1987, de la violation des principes d'administration raisonnable, de la légitime confiance et de l'excès de pouvoir"; qu'elle fait valoir que l'arrêté ministériel attaqué modifie l'article 43, § 3, 2°, b.4 de l'arrêté ministériel du 2 août 1986 en limitant le financement de l'activité "urgences" à une seule fonction par hôpital et que le financement de la fonction "soins urgents spécialisés" est réduit à un minimum de quinze points, alors que le financement des activités hospitalières doit nécessairement être décidé de façon telle que les normes d'agrément qui sont imposées à l'hôpital puissent être respectées, ce qui n'est pas le cas en application de l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse fait observer, à juste titre, que l'arrêté ministériel attaqué se fonde sur les articles 88, 93 et 97 de la loi sur les hôpitaux, que par l'article 97, le législateur n'a nullement prévu que les dispositions fixant le prix de

la journée d'hôpital, telles celles visées par l'acte attaqué, devraient être adoptées en fonction des règles d'agrément, lesquelles sont distinctes de celles qui déterminent le financement; que le moyen n'apparaît pas sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'arrêté ministériel attaqué;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen "de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe d'égalité et de l'excès de pouvoir"; qu'elle fait valoir que l'acte attaqué traite de la même manière, s'agissant du financement, les hôpitaux agréés à la fois pour la fonction "soins urgents spécialisés" et pour la fonction "première prise en charge des urgences", quel que soit le nombre de sites sur lesquels de telles fonctions sont établies, et que des minima garantis ne sont assurés que pour une seule des deux fonctions, alors que rien ne peut justifier que les hôpitaux soient traités de manière identique pour le financement de telles fonctions, quel que soit le nombre de sites sur lesquels celles-ci sont établies; qu'en tout état de cause, il existe au regard des urgences de santé publique une disproportion manifeste entre les buts visés et les moyens employés; que rien ne justifie que des minima soient assurés à une fonction et pas à une autre;

Considérant que la partie adverse fait observer que l'article 97 de la loi du 7 août 1997 sur les hôpitaux correspond à l'ancien article 5, § 5, de la loi du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux, tel qu'inséré par l'arrêté royal n° 407 du 18 avril 1986; que le rapport au Roi précédant cet arrêté royal précise que cet article "reprend aussi le principe que le coût des hôpitaux peut être comparé. Le but est de financer aux mêmes conditions les hôpitaux qui ont une mission et des activités similaires. En d'autres termes, ces comparaisons devront aboutir à des adaptations des budgets, et donc aussi à des prix de journée d'hospitalisation. Ainsi le financement s'opérera d'une manière plus objective et plus justifiée"; qu'elle affirme que le nouveau système de financement prévu par l'arrêt royal n° 407 du 18 avril 1986 repose sur le principe de base selon lequel, par une décision prise en Conseil des ministres, une enveloppe nationale est fixée pour le fonctionnement de tous les hôpitaux du pays, le financement des hôpitaux devant avoir lieu dans les limites de cette enveloppe, et ce, afin de permettre aux pouvoirs publics de mieux maîtriser les dépenses des hôpitaux; qu'elle conclut qu'en traitant de la même façon les hôpitaux agréés simultanément pour la fonction "soins urgents spécialisés" et "première prise en charge des urgences", sans tenir compte du nombre de sites sur lesquels de telles fonctions sont établies, l'arrêté ministériel attaqué ne peut être taxé de discriminatoire; qu'il apparaît en effet que l'article 97 de la loi sur les hôpitaux qui lui sert de fondement prend en considération des hôpitaux non pas identiques à tous points de vue mais les hôpitaux semblables et

de même structure; qu'elle soutient que, dans la mesure où les hôpitaux agréés simultanément pour la fonction "soins urgents spécialisés" et "première prise en charge des urgences" sont semblables les uns aux autres au regard de leur structure, et ce indépendamment du nombre de sites sur lesquels ces fonctions sont établies, ces hôpitaux peuvent être traités de manière identique quant au financement des deux sections, conformément à la législation sur les hôpitaux; qu'elle fait valoir que si, en application de l'arrêté ministériel attaqué, les minima garantis ne sont assurés que pour une seule des deux fonctions, un financement forfaitaire est garanti par l'article 19 aux hôpitaux qui disposent d'un service d'urgences répondant aux conditions fixées, quel que soit le nombre de patients qui fréquentent ce service; qu'ainsi, l'arrêté ministériel attaqué vise à responsabiliser les hôpitaux et à lutter contre le procédé qui consiste à ouvrir un service d'urgences et à réclamer un financement corrélatif alors que ce service n'est pas fréquenté par un nombre suffisant de patients; qu'elle soutient que la Cour d'arbitrage a reconnu que la loi sur les hôpitaux contenait de nombreuses mesures qui visent à maîtriser les dépenses publiques (C.A., 14 octobre 1997, n° 60/97), de telle sorte que le principe instauré par l'arrêté ministériel attaqué, qui implique que les minima garantis ne sont assurés que pour une seule des deux fonctions, ne peut être considéré comme contraire au principe de proportionnalité;

Considérant que 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; que les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes; que 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;

Considérant que la requérante reproche à l'arrêté ministériel attaqué de traiter de la même manière les hôpitaux agréés à la fois pour les fonctions "soins urgents spécialisés" et "première prise en charge des urgences", sans avoir égard au nombre de sites sur lesquels de telles fonctions sont établies;

Considérant qu'il n'apparaît pas, prima facie, que les hôpitaux concernés se trouveraient dans des situations à ce point différentes qu'ils ne pourraient être traités

de la même manière; que l'arrêté ministériel attaqué a pour objectif d'éviter le financement de services d'urgence qui ne seraient pas fréquentés par un nombre suffisant de patients et qu'il vise à faire dépendre le financement des services du taux réel d'occupation des lits; qu'en dépit des restrictions qu'il impose, il ne fait pas apparaître de disproportion manifeste entre les buts visés et les moyens employés; qu'ainsi, prima facie, il ne semble pas discriminatoire, au sens des règles constitutionnelles précitées;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen n'apparaît pas sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'arrêté ministériel attaqué;

Considérant que, faute de satisfaire à l'une des exigences de l'article 17, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat, précité, la demande ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le vingt-huit juin deux mille deux par :

MM. LEWALLE, Conseiller d'Etat, Président f.f.,
HARMEL, Greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

P. HARMEL. P. LEWALLE.