

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 135.443 du 27 septembre 2004

A.87.231/VI-15.306

En cause : **L'ASSOCIATION SANS BUT LUCRATIF
"CENTRE HOSPITALIER INTERREGIONAL
EDITH CAVELL - LES CLINIQUES ET
HÔPITAUX DE LA BASILIQUE, DE
BRAINE-L'ALLEUD-WATERLOO,
EDITH CAVELL, LAMBERMONT ET DU
PARC LEOPOLD", en abrégé "C.H.I.R.E.C.",**

ayant repris l'instance introduite par
**L'ASSOCIATION SANS BUT LUCRATIF
"INSTITUT MEDICAL EDITH CAVELL - LES
CLINIQUES EDITH CAVELL, DE LA
BASILIQUE ET DU LAMBERMONT", en abrégé "I.M.E.C.",**

ayant élu domicile chez
Mes Benoît et Luc CAMBIER, avocats,
avenue Winston Churchill, n° 253,
1180 Bruxelles,

contre :

L'ETAT BELGE, représenté par
le Ministre des Affaires sociales et de la
Santé publique,

ayant élu domicile chez
Me Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source, n° 68,
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 octobre 1999 par l'Association sans but lucratif "Institut médical Edith Cavell- Les Cliniques Edith Cavell, de la Basilique et du Lambermont" (en abrégé I.M.E.C.) qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 26 mai 1999 fixant le nombre maximal de services où est installé un tomographe à résonance magnétique avec ordinateur électronique intégré, publié au Moniteur belge du 13 août 1999;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 27 novembre 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 2 août 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 15 septembre 2004;

Vu la lettre du 10 août 2004 par laquelle l'A.S.B.L. "C.H.I.R.E.C." déclare reprendre l'instance mue par l'A.S.B.L. "I.M.E.C.";

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

Entendu, en leurs observations, Me Benoît CAMBIER, avocat, comparaisant pour la requérante et Me Vanessa RIGODANZO, loco Me Marc UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. AMELYNCK, Auditeur au Conseil d'Etat;

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 requête sont les suivants :

1. L'article 44 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, tel qu'il était rédigé lors de l'adoption de l'arrêté royal attaqué, portait ce qui suit :

" Le Roi, après avis du Conseil national des établissements hospitaliers, peut étendre, en tout ou en partie, et avec les adaptations qui pourraient s'avérer nécessaires, les règles relatives à l'appareillage médical lourd, prévues aux articles 39 à 42, 53, 54 et 55, aux services médicaux et services médico-techniques créés dans le cadre de l'hôpital ou non.

Le Roi définit, après avis du Conseil national des établissements hospitaliers, les normes auxquelles les services doivent répondre pour être agréés comme service médical et service médico-technique".

L'article 44ter de la même loi sur les hôpitaux disposait que :

" Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, fixer, par type de services autre que ceux visés à l'article 44bis, des règles plus précises concernant le nombre maximal pouvant être mis en service".

2. Le 23 avril 1998, le Conseil national des établissements hospitaliers, section "programmation et agrément", a émis un avis "concernant la résonance magnétique nucléaire (R.M.N.)".

3. Le 4 décembre 1998, le Conseil des ministres "a pris acte du rapport du groupe de travail «sécurité sociale» du 3 décembre 1998", et a décidé d'envoyer à la Section de législation du Conseil d'Etat, afin que celle-ci rende un avis dans un délai (ne dépassant pas trois jours) visé à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'alors rédigé, un projet d'arrêté royal "fixant les critères de programmation applicables aux services où est installé un tomographe à résonance magnétique avec calculateur électronique intégré". La délibération du Conseil des ministres prévoit que ce projet d'arrêté royal "ser(a) ensuite, après examen par le groupe de travail «sécurité sociale», à nouveau soumis au Conseil".

Saisie de la demande le 8 décembre 1998, la Section de législation du Conseil d'Etat a émis l'avis n° 28.547/3 le 14 décembre 1998. Celui-ci comporte la phrase introductive suivante : "eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes".

4. Le 7 mai 1999, le Conseil des ministres a confirmé la décision qu'il avait prise antérieurement concernant le projet d'arrêté royal soumis, le 8 décembre 1998, à la consultation de la Section de législation du Conseil d'Etat.

5. L'arrêté royal du 26 mai 1999 "fixant le nombre maximal de services où est installé un tomographe à résonance magnétique électronique intégré" a été publié au Moniteur belge le 13 août 1999 (page 30.196 et 30.197); il s'agit de l'acte attaqué.

Considérant qu'il y a lieu d'admettre la reprise d'instance dès lors que, sans que ceci soit contesté, l'A.S.B.L. "C.H.I.R.E.C." a succédé à l'A.S.B.L. "I.M.E.C." dans la gestion de ses hôpitaux en réalisant la fusion de ceux-ci et qu'elle justifie de

l'accomplissement des formalités prescrites par la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique pour pouvoir se prévaloir de la personnalité juridique;

Considérant que la partie adverse excipe de l'irrecevabilité de la requête introduite par l'A.S.B.L. "I.M.E.C.", requérante initiale, en ce que celle-ci n'a pas établi qu'elle remplissait les conditions prescrites par la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique pour agir en justice et en ce qu'elle n'explique pas en quoi l'arrêté royal attaqué lui fait grief et, partant, en quoi elle a intérêt à en poursuivre l'annulation;

Considérant que la requérante a joint à son mémoire en réplique les pièces requises par la loi du 27 juin 1921 précitée;

Considérant, quant à l'intérêt, que la requérante fait valoir que l'arrêté royal attaqué règle les conditions d'installation et de fonctionnement des appareils à résonance magnétique nucléaire au sein des hôpitaux à des conditions telles que les deux autres hôpitaux qu'elle gère, la Clinique du Parc Léopold et la Nouvelle Clinique de la Basilique, ne peuvent installer un tel appareil;

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, la requérante a un intérêt suffisant à agir;

Considérant, quant au fond, que la requérante prend un moyen, le premier de la requête, première branche, de la violation des articles 3 et 84 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité; qu'elle fait valoir que le projet appelé à devenir l'arrêté royal du 26 mai 1999 attaqué a été soumis à l'avis de la Section de législation du Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas trois jours, au bénéfice de l'urgence motivée dans les termes suivants:

" Vu l'urgence, motivée par le fait que le nombre des services agréés dans lesquels est installé un tomographe à résonance magnétique avec calculateur électronique intégré, ne répond plus aux besoins réels, ce qui donne lieu à de longues listes d'attente chez les patients; que, pour y remédier, on pourrait encourager à très bref délai les hôpitaux concernés et les autorités d'agrément à installer et à autoriser des appareils supplémentaires; que l'autorité fédérale doit donc prendre d'urgence une initiative, par le biais d'une modification des normes et l'instauration d'une programmation, afin de créer, en vue de la sauvegarde de la qualité et de l'accessibilité des soins, un cadre permettant l'installation d'appareils supplémentaires dans les hôpitaux qui en ont

réellement besoin; que l'on a décidé il y a peu de temps seulement que, dans le budget 1999, les moyens financiers seront prévus pour des appareils supplémentaires";

qu'elle soutient que la demande devait être spécialement motivée et faire apparaître les raisons pour lesquelles la consultation du Conseil d'Etat ne pouvait avoir lieu dans le délai normal ou le délai abrégé d'un mois maximum, qu'en l'espèce, l'acte attaqué ne présentait aucune urgence, ni par sa nature, ni par son objet, que la situation qu'il s'agissait de modifier existait depuis plus de dix ans, que la procédure d'élaboration de l'arrêté royal attaqué dément l'urgence alléguée, puisque l'avis du Conseil national des établissements hospitaliers a été donné dès le 23 avril 1998, celui de l'Inspecteur des Finances le 26 octobre 1998, et celui du Ministre du Budget le 3 décembre 1998;

Considérant que la partie adverse répond qu'elle a estimé nécessaire d'intervenir rapidement parce que les moyens financiers permettaient enfin d'apporter une solution indispensable au faible nombre de "R.M.N." dans les hôpitaux, que rien ne permet de soutenir qu'elle n'a pas fait diligence en vue de l'adoption de l'arrêté querellé, que le Conseil des ministres a souhaité examiner de façon approfondie les remarques émises par le Conseil national des établissements hospitaliers, que, vu la complexité de la matière, il a procédé à cet examen dans un délai raisonnable, que la Section de législation du Conseil d'Etat a été consultée dans les trois jours après la délibération du Conseil des ministres, et que le délai de publication n'est pas de nature à contredire l'urgence; qu'elle fait valoir encore que, s'agissant d'un arrêté de portée réglementaire, l'arrêté royal attaqué n'est pas soumis à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant que la requérante réplique qu'à supposer même que l'arrêté royal attaqué n'ait pas dû être motivé en application de la loi du 29 juillet 1991, précitée, il n'en demeure pas moins que les articles 3 et 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat imposent une motivation spéciale de l'urgence lorsque l'autorité décide de ne pas consulter la Section de législation ou, comme en l'espèce, de ne la consulter que dans un délai ne dépassant pas trois jours, que les mêmes dispositions prescrivent que les demandes d'avis soient examinées dans l'ordre de leur inscription au rôle, sauf urgence spécialement motivée, ce qui ne se vérifiait pas en l'hypothèse, puisque "la problématique de la R.M.N. n'a(vait) rien de nouveau et que la motivation contenue dans le préambule de l'arrêté attaqué ne laiss(ait) nullement apparaître en quoi il y aurait un véritable péril à retarder de quelques jours l'adoption de l'arrêté attaqué";

Considérant que l'article 84 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, tel qu'il était en vigueur à la date de l'arrêté royal attaqué, prévoyait

que l'examen des affaires par la Section de législation s'ouvrirait dans l'ordre de leur inscription au rôle, excepté, notamment, dans le cas prévu par l'alinéa 1^{er}, 2^o, de cette disposition, libellé comme suit :

" 2^o en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande, lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame communication de l'avis ou de l'avant-projet dans un délai ne dépassant pas trois jours ou dans un délai ne dépassant pas huit jours dans le cas prévu à l'article 2, § 4. En pareil cas, la motivation figurant dans la demande sera reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire.

(...).";

Considérant que l'alinéa 1^{er}, 2^o, de l'article 84, précité, a été introduit dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par une loi du 4 août 1996; qu'il ressort notamment de l'exposé des motifs du projet de loi correspondant que "la motivation de l'urgence justifiant l'examen dans les trois jours (devra) figurer dans le préambule de l'acte réglementaire", exigence qui "permettra à la Section d'administration du Conseil d'Etat de vérifier, en cas de recours en annulation, la réalité de l'urgence invoquée au préambule de l'acte réglementaire soumis à sa censure"(Doc. parl., Sénat, sess. 1995-1996, n° 1-321, p. 15); que le rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat sur le même projet de loi mentionne encore que : "En cas d'urgence, la motivation devra être clairement indiquée dans le préambule, ce qui permettra le contrôle a posteriori du Conseil d'Etat" (Doc. parl., Sénat, sess. 1995-1996, n° 1-321/6, p. 224); qu'il apparaît que, selon la volonté du législateur, la Section d'administration du Conseil d'Etat a le pouvoir et le devoir de vérifier si l'urgence invoquée à l'appui d'une demande d'avis "dans un délai ne dépassant pas trois jours" a été spécialement motivée, si les éléments de fait avancés pour justifier cette urgence sont matériellement exacts et s'ils ont été régulièrement qualifiés et appréciés;

Considérant que le 8 décembre 1998, la Section de législation du Conseil d'Etat a été saisie d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur le projet appelé à devenir l'arrêté royal attaqué; que l'avis requis a été donné le 14 décembre 1998; que ce n'est cependant que le 26 mai 1999 que l'arrêté royal attaqué a été signé et qu'il n'a ensuite été publié au Moniteur belge que le 13 août 1999; que ces circonstances, postérieures à la consultation de la Section de législation du Conseil d'Etat, démentent l'urgence invoquée devant elle pour requérir un avis dans un délai ne dépassant pas trois jours; que le moyen est fondé en sa première branche;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner la seconde branche du moyen, pas plus que les autres moyens de la requête, l'accueil éventuel de ceux-ci ne pouvant conduire à une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Il est donné acte à l'Association sans but lucratif "Centre hospitalier interrégional Edith Cavell - Les cliniques et hôpitaux de la Basilique, de Braine-l'Alleud-Waterloo, Edith Cavell, Lambermont et du Parc Léopold", en abrégé "C.H.I.R.E.C.", de ce qu'elle reprend l'instance introduite par l'Association sans but lucratif "Institut médical Edith Cavell - Les Cliniques Edith Cavell, de la Basilique et du Lambermont", en abrégé "I.M.E.C.".

Article 2.

Est annulé l'arrêté royal du 26 mai 1999 fixant le nombre maximal de services où est installé un tomographe à résonance magnétique avec calculateur électronique intégré.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 4.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
vingt-sept septembre deux mille quatre par :

MM. HANSE,	Président f.f.,
LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} GEHLEN	Conseiller d'Etat,
M. HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

P. HARMEL.

Ph. HANSE.