

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 143.424 du 20 avril 2005

A.102.912/VI-15.925

En cause :

1. **L'ASSOCIATION SANS BUT LUCRATIF ASSOCIATION BELGE DES SYNDICATS MEDICAUX,**
2. **LE GROUPEMENT DES UNIONS PROFESSIONNELLES BELGES DE MEDECINS SPECIALISTES,**
3. **L'ASSOCIATION SANS BUT LUCRATIF CHAMBRE SYNDICALE BELGE DES INSTITUTIONS DE SOINS,**
4. **L'ASSOCIATION SANS BUT LUCRATIF CENTRE HOSPITALIER REGIONAL CLINIQUE SAINT-JOSEPH HOPITAL DE WARQUIGNIES,**
5. **L'ASSOCIATION SANS BUT LUCRATIF CLINIQUE SANS SOUCI,**
6. **L'ASSOCIATION SANS BUT LUCRATIF CHIREC,**

ayant élu domicile chez
Me Eric THIRY, avocat,
avenue Hippolyte Boulenger, n° 49,
1180 Bruxelles,

contre :

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

ayant élu domicile chez
Me Pierre LEGROS et Jérôme SOHIER, avocats,
avenue Emile De Mot, n° 19,
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

**L'ASSOCIATION SANS BUT LUCRATIF
CLINIQUE SAINTE-ANNE, SAINT-REMI
ET SAINT-ETIENNE,**
boulevard Graindor, n° 66,
1070 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 avril 2001 par l'A.S.B.L. ASSOCIATION BELGE DES SYNDICATS MEDICAUX, le GROUPEMENT DES UNIONS PROFESSIONNELLES BELGES DE MEDECINS SPECIALISTES, l'A.S.B.L. CHAMBRE SYNDICALE BELGE DES INSTITUTIONS DE SOINS, l'A.S.B.L.

CENTRE HOSPITALIER REGIONAL CLINIQUE SAINT-JOSEPH - HOPITAL DE WARQUIGNIES, l'A.S.B.L. CLINIQUE SANS SOUCI et l'A.S.B.L. CHIREC qui demandent l'annulation de l'arrêté ministériel du 12 janvier 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 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 6 février 2001, en particulier de son article 19;

Vu la requête introduite le 19 novembre 2001 par laquelle l'association sans but lucratif CLINIQUE SAINTE-ANNE, SAINT-REMI, SAINT-ETIENNE, demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 5 décembre 2001 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 15 octobre 2004 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 18 mars 2005, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 avril 2005;

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

Entendu, en leurs observations, Me Eric THIRY, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et Me Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse et Me Eric THIRY, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis contraire, M. WIMMER, Auditeur;

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

Considérant qu'un arrêté ministériel du 2 août 1986 a déterminé, pour les hôpitaux et les services hospitaliers, les conditions et règles de fixation du prix de 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 cet arrêté ministériel a été modifié, notamment, par un arrêté ministériel du 12 janvier 2001, dont l'article 19 est rédigé comme suit:

" Art. 19. A l'article 48 de l'arrêté ministériel du 2 août 1986, précité, sont ajoutés les §§ 26, 27 et 28 libellés comme suit :

(...)

§ 28. En vue de financer les coûts découlant de la fonction de formation dans les hôpitaux universitaires et non universitaires, la sous-partie B4 de ces hôpitaux est augmentée de :

- 1.200.000 BEF par maître de stage;
- 190.000 BEF par médecin spécialiste en formation.

Pour bénéficier du financement précité, les hôpitaux doivent répondre aux conditions suivantes :

- être agréé pour les formations complètes dans les principales spécialités médicales, chirurgicales et médico-techniques;
- assurer à tout moment au sein de l'hôpital la formation d'au moins un candidat spécialiste ayant un plan de stage agréé par 10 lits agréés;
- rémunérer eux-mêmes tous les candidats spécialistes et appliquer les dispositions prévues à l'article 15bis de l'arrêté royal du 28 décembre 1944;
- employer au minimum un médecin hospitalier, exprimé en équivalent temps plein, par 3 lits agréés;
- prouver que plus de 70 % de leur activité médicale est effectuée par des médecins à temps plein;
- rémunérer plus de 70 % des médecins exprimés en équivalents temps plein par un salaire pour leur activité complète;
- effectuer la perception centrale de tous les honoraires médicaux;
- appliquer pour l'ensemble de l'hôpital les tarifs de l'engagement selon les conditions qui, dans l'accord national médecins-organismes assureurs, sont d'application aux médecins qui se sont engagés à respecter ces tarifs.

En cas d'absence d'un tel accord national, appliquer pour l'ensemble de l'hôpital les tarifs qui servent de base pour l'intervention de l'assurance maladie, selon les conditions qui, dans le dernier accord national médecins-organismes assureurs, sont d'application aux médecins qui se sont engagés à respecter les tarifs de cet accord. Les hôpitaux concernés doivent introduire, pour le 31 mars 2001 au plus tard, au Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, Administration des Soins de santé, Comptabilité et Gestion des Hôpitaux, un dossier mentionnant le nombre de maîtres de stage et de médecins candidats spécialistes et d'où il ressort que les conditions précitées sont respectées.

Le financement pour l'année 2001 est limité à la moitié des montants précités. ";

Considérant qu'à la date de l'arrêté ministériel attaqué, l'article 97 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, disposait comme suit :

" Le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions détermine, après avis du Conseil national des établissements hospitaliers, Section financement, les conditions et les règles de fixation du budget et de ses éléments constitutifs.

Il détermine entre autres :

- a) la période d'octroi du budget et donc aussi du prix par journée d'hospitalisation;
- b) les critères et les modalités de calcul;
- c) les conditions et les modalités de révision de certains éléments;
- d) les paramètres selon lesquels des maxima peuvent être fixés;
- e) la manière selon laquelle le budget ou certains de ses éléments, et par conséquent aussi le prix par journée d'hospitalisation ou certains de ses composants peuvent être indexés.

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, Section financement, 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 les circonstances similaires.";

que, préalablement à son adoption, le projet appelé à devenir l'arrêté ministériel attaqué a été soumis pour avis au Conseil national des établissements hospitaliers, Section financement, qui s'est prononcé le 26 octobre 2000; que, le 19 décembre 2000, il a été soumis pour avis dans un délai ne dépassant pas trois jours à la Section de législation du Conseil d'Etat, qui s'est prononcée le 21 décembre 2000;

Considérant que les requérants, auxquels s'associe l'intervenante, prennent un premier moyen "de la violation de la loi sur les hôpitaux coordonnée le 7 août 1987 notamment de l'article 97"; qu'ils font valoir que l'arrêté ministériel attaqué a été pris après avis du Conseil national des établissements hospitaliers, Section financement, laquelle est spécialement compétente pour se prononcer sur les conditions et les règles de fixation du budget et de ses éléments constitutifs, que cette Section financement avait fait observer que le financement devait être accessible à tous les hôpitaux qui remplissent la fonction de formation, que cependant l'article 19 de l'arrêté ministériel attaqué limite le financement en fixant des critères de sélection qui ne permettent qu'aux hôpitaux universitaires d'y accéder, qu'en cela, il a été pris en méconnaissance de l'avis du Conseil national des établissements hospitaliers et qu'il viole donc la disposition législative invoquée au moyen;

Considérant que la partie adverse répond qu'elle n'était pas liée par l'avis du Conseil national des établissements hospitaliers, qu'elle pouvait s'en écarter, et que les requérants ne démontrent pas en quoi les règles finalement arrêtées réserveraient le financement aux seuls hôpitaux universitaires;

Considérant que les requérants et l'intervenante répliquent que l'acte accompli sur consultation ne peut s'écarter sur des points essentiels des questions soumises à l'organe consultatif et, qu'en l'espèce, la partie adverse a "purement et simplement fait l'impasse" sur une observation fondamentale du Conseil national des établissements hospitaliers en réservant le financement aux seuls hôpitaux universitaires sans énoncer aucune justification;

Considérant qu'aux termes de l'article 97 de la loi sur les hôpitaux, précitée, la détermination des conditions et des règles de fixation du budget et de ses éléments constitutifs relève du pouvoir d'appréciation du ministre qui a la Santé publique dans ses attributions, celui-ci ne pouvant cependant décider en la matière qu'après avoir pris l'avis du Conseil national des établissements hospitaliers, Section financement; qu'il n'est pas contesté en l'espèce que la disposition attaquée a été prise après consultation de ce Conseil; que les requérants n'établissent pas en quoi les conditions du financement de la fonction de formation, telles que fixées par l'arrêté ministériel attaqué, en réserveraient le bénéfice aux seuls hôpitaux universitaires; qu'il ressort au contraire du § 28 de l'article 48 de l'arrêté ministériel du 2 août 1986, tel qu'inséré par l'acte attaqué, que les conditions énoncées concernent le financement des coûts découlant de la fonction de formation dans les hôpitaux universitaires et non universitaires; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants, auxquels s'associe l'intervenante, prennent un deuxième moyen "de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'égalité"; qu'ils soutiennent que les conditions requises pour bénéficier du financement des coûts découlant de la formation ne pourront être satisfaites que par les hôpitaux universitaires, qu'une telle restriction n'est pas justifiée eu égard au but et aux effets de la mesure, que la formation des candidats spécialistes n'est pas l'apanage des hôpitaux universitaires, et que l'arrêté royal du 21 avril 1983 fixant les modalités de l'agrégation des médecins spécialistes et des médecins généralistes illustre l'importance de la formation pratique et le rôle majeur joué par les praticiens reconnus, sans qu'ils soient nécessairement universitaires;

Considérant que les requérants et l'intervenante n'établissent pas plus par leur deuxième moyen que par le premier en quoi le paragraphe 28 de l'article 48 de l'arrêté ministériel du 2 août 1986, tel qu'inséré par l'article 19 de l'arrêté ministériel du 12 janvier 2001 attaqué, limiterait le bénéfice du financement des coûts découlant de la formation aux seuls hôpitaux universitaires; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants, auxquels s'associe l'intervenante, prennent un troisième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'acte attaqué fixe des conditions qui excluent en fait les hôpitaux non universitaires, que c'est sans justification qu'il prévoit comme critère de sélection la rémunération de plus de 70% des médecins exprimée en équivalents temps plein par un salaire pour une activité complète, que ce critère est sans rapport avec les coûts liés à la fonction de formation, que cette absence de corrélation conduit à une inégalité non justifiée par le but poursuivi entre hôpitaux universitaires et non universitaires et partant, entre praticiens, qu'ils soient candidats spécialistes ou médecins spécialistes hospitaliers ou en particulier maîtres de stage selon qu'ils travaillent dans les hôpitaux universitaires ou non;

Considérant qu'à l'audience, les requérants ont précisé que ce moyen visait à l'annulation partielle de l'article 48, § 28, de l'arrêté ministériel du 2 août 1986, précité, tel qu'inséré par l'arrêté attaqué, en ce que celui-ci prévoit, en son alinéa 2, 6^{ème} tiret, la condition de la rémunération de plus de 70% des médecins exprimée en équivalents temps plein par un salaire pour une activité complète; qu'ils y ont également demandé que l'annulation soit étendue au 5^{ème} tiret du même alinéa, selon lequel les hôpitaux doivent prouver que plus de 70% de leur activité médicale est effectuée par des médecins à temps plein;

Considérant que lorsqu'il est saisi, sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, comme en l'espèce, d'une demande d'annulation partielle d'un règlement administratif, le Conseil d'Etat doit vérifier, au besoin d'office, s'il est compétent pour en connaître; qu'il n'en est ainsi, notamment, qu'à la condition que l'annulation éventuelle de la ou des dispositions attaquées ne conduise pas, par le retranchement qu'elle apporte au règlement visé, à la réformation de celui-ci;

Considérant qu'il résulte des termes et de l'économie générale de l'article 48, § 28, de l'arrêté ministériel du 2 août 1986, précité, tel qu'inséré par l'arrêté attaqué, que les conditions dont dépend le financement des coûts de la fonction de formation dans les hôpitaux sont indissociables les unes des autres et qu'elles forment un tout indivisible; que l'annulation des seules dispositions mentionnées sous les tirets 5 et 6 du deuxième alinéa du § 28 conduirait à la réformation de l'acte attaqué; que le Conseil d'Etat est, dès lors, sans compétence pour connaître du moyen;

Considérant que les requérants, auxquels s'associe l'intervenante, prennent un quatrième moyen "de l'excès de pouvoir" en ce que "la disposition litigieuse portant sur le financement de la fonction de formation se fait par le biais du budget de l'Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité sans qu'il n'y ait d'accord de répartition de compétence et/ou de financement avec les autorités publiques en charge de cet enseignement spécifique (...) et sans qu'il n'y ait de règle de financement répartissant la prise en charge de celui-ci entre le pouvoir fédéral et le pouvoir communautaire";

Considérant que la partie adverse répond que le moyen pris de l'excès de pouvoir est irrecevable parce qu'insuffisamment précis, que, de surcroît, les requérants n'ont aucun intérêt à contester que le financement de la fonction de formation s'opère par le biais du budget de l'Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité, et que, comme en témoigne le préambule de l'acte attaqué, celui-ci a reçu l'assentiment du ministre du Budget et de l'Inspection des finances;

Considérant que les requérants et l'intervenante répliquent que les deux premiers requérants regroupent en leur sein de nombreux médecins hospitaliers spécialistes ou candidats spécialistes et des médecins hospitaliers maîtres de stage, que la troisième requérante rassemble des institutions de soins en un organisme de défense professionnelle, que les trois autres constituent des institutions de soins dont le financement est affecté par la mesure litigieuse, et que lorsqu'une partie du budget de l'I.N.A.M.I. est attribué à un poste dont ne pourront bénéficier des institutions ou des praticiens, ceux-ci ont intérêt au recours et au moyen; qu'ils affirment encore que la partie adverse se retranche en vain derrière l'assentiment du ministre du Budget et celui de l'Inspection des finances, qui ont été donnés sans que fût examinée la question qui fait l'objet du présent recours;

Considérant que les requérants et l'intervenante n'expliquent pas en quoi l'article 19 de l'arrêté ministériel du 12 janvier 2001 violerait les règles répartitrices de compétence, mais qu'ils se limitent à affirmer qu'il fonde un système arbitraire de financement de la fonction de formation dans les hôpitaux; qu'en l'espèce, les reproches d'arbitraire ne sont pas établis; que le moyen ne peut être accueilli,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 1165,13 euros, sont mis à la charge des requérants à concurrence de 173,53 euros chacun et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 123,95 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt avril deux mille cinq par :

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

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

R. ANDERSEN.