

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 164.521 du 8 novembre 2006

G./A.112.117/VI-16.143

En cause :

1. **L'UNION PROFESSIONNELLE BELGE DES MEDECINS SPECIALISTES EN MEDECINE NUCLEAIRE**,
avenue de la Couronne, n° 20,
1050 Bruxelles,
2. **L'UNION PROFESSIONNELLE DE RADIOTHERAPIE-ONCOLOGIE**,
avenue de la Couronne, n° 20,
1050 Bruxelles,
3. **INGELS Michel**,

ayant élu domicile chez
Mes Benoît CAMBIER et Luc CAMBIER, avocats,
avenue Winston Churchill, n° 253,
1180 Bruxelles,
4. **BRYNAERT J.J.**,
rue du Basson, n° 48,
6001 Marcinelle,

contre :

L'Etat belge, représenté par :

1. le Ministre de l'Intérieur,

ayant élu domicile chez
Me Michel MAHIEU, avocat à la Cour de Cassation,
avenue Louise, n° 523,
1050 Bruxelles,
2. le Ministre de l'Emploi,

ayant élu domicile chez
Me Anne FEYT, avocat,
rue de la Source, n° 68,
1060 Bruxelles,
3. le Ministre de la Mobilité,
4. le Ministre de la Protection de la consommation,
de la Santé publique et de l'Environnement,

ayant élu domicile chez
Me Michel MAHIEU, avocat à la Cour de Cassation,
avenue Louise, n° 523,
1050 Bruxelles,

5. le Ministre de la Justice,

ayant élu domicile chez
Me Michel MAHIEU, avocat à la Cour de Cassation,
avenue Louise, n° 523,
1050 Bruxelles,

6. le Ministre des Finances,

7. le Ministre de l'Economie, de l'Energie, du Commerce
extérieur et de la Politique scientifique,

ayant élu domicile chez
Me Michel MAHIEU, avocat à la Cour de Cassation,
avenue Louise, n° 523,
1050 Bruxelles,

8. le Secrétaire d'Etat au Développement durable et à
l'Economie sociale,

ayant élu domicile chez
Me Michel MAHIEU, avocat à la Cour de Cassation,
avenue Louise, n° 523,
1050 Bruxelles,

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 octobre 2001 par l'UNION PROFESSIONNELLE BELGE DES MEDECINS SPECIALISTES EN MEDECINE NUCLEAIRE, l'UNION PROFESSIONNELLE DE RADIOTHERAPIE-ONCOLOGIE, Michel INGELS et J.J. BRYNAERT qui demandent l'annulation de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants, publié au Moniteur belge le 30 août 2001;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 12 janvier 2005 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 2 octobre 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 octobre 2006;

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

Entendu, en leurs observations, Me Alain MERCIER, loco Mes Régine MEERT, Benoît CAMBIER et Luc CAMBIER, avocat, comparaissant pour les requérants et Me Gauthier PICK, loco Me Michel MAHIEU, avocat, Me Geoffrey NINANE, loco Me Anne FEYT, avocat et M^{me} Fabienne ROLAND, Premier attaché, 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 utiles à l'examen de la requête sont les suivants :

1. La protection de la population contre le danger résultant des radiations ionisantes a, dans un premier temps, fait l'objet de la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre le danger résultant des radiations ionisantes, modifiée à de nombreuses reprises.

2. En exécution de cette loi, a été pris l'arrêté royal du 28 février 1963 portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes.

3. Le 15 avril 1994, a été promulguée la loi relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultants des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire. Les dispositions de cette loi ont fait l'objet de mises en vigueur différées en vue de remplacer progressivement la loi du 29 mars 1958, précitée.

4. Le 2 octobre 1997, a été adopté l'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 28 février 1963, précité, portant mise en vigueur partielle de la loi du 15 avril 1994, précitée.

Cet arrêté royal fait l'objet des recours référencés G./A. 76.876/VI-14.387 et G./A. 76.820/VI-14.383.

5. Le 1^{er} septembre 2001, est entré en vigueur l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants qui fait l'objet du présent recours en annulation. Le 20 juillet 2001 est également promulgué l'arrêté royal portant mise en vigueur de la loi du 15 avril 1994 précitée;

Considérant que, dans son mémoire en réponse et son dernier mémoire, la partie adverse soutient que la requête n'est recevable qu'en ce qu'elle vise le seul chapitre VI, articles 51.7., 53 et 54.9. de l'arrêté royal attaqué, les requérants étant sans intérêt à en attaquer les autres dispositions qui sont totalement étrangères à leurs activités;

Considérant que les requérants, qui rassemblent des spécialistes de la médecine nucléaire, de la radiothérapie et de l'oncologie, n'ont d'intérêt à attaquer l'arrêté royal du 20 juillet 2001, précité, qu'en ce qu'il règle, par son chapitre VI, les applications médicales des radiations ionisantes; qu'il s'avère que les articles 50 à 55.3., constitutifs de ce chapitre VI, touchent communément à ces applications médicales et qu'ils ne sont pas dissociables; que le présent recours doit, dès lors, être examiné dans la mesure où il vise l'ensemble des dispositions du chapitre VI de l'arrêté royal attaqué, à l'exclusion de ses autres dispositions;

Considérant que les requérants prennent un moyen, le premier de la requête, de :

- " - la Constitution, notamment de ses articles 33 et 35;
- le traité «instituant la Communauté européenne de l'Energie atomique (EURATOM)», notamment de son article 33;
- l'arrêté royal du 15 mai 1849 «portant institution d'un Conseil supérieur d'hygiène publique», notamment de son article 1^{er};
- l'arrêté royal du 14 septembre 1919 «portant réorganisation du Conseil supérieur d'hygiène», notamment de son article 1^{er};
- l'arrêté du Régent du 11 février 1946 «portant approbation des titres I et II du règlement général sur la protection du travail», notamment de ses articles 103ter et suivants;
- la loi du 4 août 1996 «relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail», notamment de ses articles 44 et 95;

- la loi du 15 avril 1994 «relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'agence fédérale de contrôle nucléaire», notamment de ses articles 3, 12 et 49;
- la loi coordonnée «sur les Hôpitaux» du 7 août 1987, notamment de ses articles 19, 38, 44 et 68;
- l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'art de guérir, notamment de son article 46;
- l'arrêté royal du 16 novembre 1994 «relatif au contrôle administratif et budgétaire», notamment de ses articles 5 et 14;
- des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité.";

qu'en une première branche, ils font valoir que l'arrêté royal attaqué n'a pas été soumis à l'avis du Conseil national du travail, alors que l'article 95 de la loi du 4 août 1996, précitée, prévoit que le Roi ne peut prendre de mesure relative à la protection des travailleurs sans avoir au préalable sollicité l'avis de ce Conseil, qu'il n'a pas davantage été soumis à l'avis du Conseil national des établissements hospitaliers, alors que cet avis est requis avant l'adoption de toute règle portant sur les conditions à remplir par les hôpitaux, services médico-techniques et appareils médicaux lourds, en application des articles 19, 38, 43, 44 et 68 de la loi sur les hôpitaux coordonnée le 7 août 1987 et qu'en l'espèce les nouvelles normes vont s'imposer tant au service de radiothérapie que de médecine nucléaire dont l'agrément sera subordonné au respect des dispositions nouvelles, qu'il n'a pas plus été soumis à l'avis des Académies de médecine, alors qu'il subordonne l'exercice de la médecine nucléaire et de la radiothérapie à l'obtention d'une autorisation préalable, qu'il affecte ainsi les conditions d'exercice de l'art de guérir et qu'il doit, en application de l'article 46 de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier et des professions paramédicales et aux commissions médicales, être soumis à l'avis préalable et conforme des Académies de médecine et à l'accord du Ministre du Budget en application de l'article 5 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire;

Considérant que, dans son mémoire en réponse et dans son dernier mémoire, la partie adverse affirme, quant à la première branche du premier moyen, que, selon l'article 1^{er}, 2°, de l'arrêté royal du 14 septembre 1919 portant réorganisation du Conseil supérieur d'hygiène, celui-ci a pour mission de donner un avis sur les questions d'ordre sanitaire et hygiénique qui lui sont adressées par le Gouvernement à son initiative ou à la demande des autorités provinciales et communales, que cette consultation, qui est laissée à l'initiative du Gouvernement, ne constitue pas une formalité substantielle, que le 24 novembre 1999, le Conseil supérieur d'hygiène a émis un avis sur un projet d'arrêté royal visant à transposer en droit belge deux directives européennes relatives

à la protection de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants, soit en général, soit dans le domaine médical, que les requérants ne démontrent pas que le texte soumis en projet différerait substantiellement de celui de l'arrêté royal attaqué, et qu'elle conclut qu'une nouvelle consultation du Conseil supérieur d'hygiène ne s'imposait pas; qu'elle fait valoir encore que la réglementation attaquée concerne l'organisation et la surveillance des mesures nécessaires pour assurer la radioprotection du patient et le contrôle de la qualité de l'appareillage, qu'elle ne vise pas à assurer la protection des travailleurs, en manière telle que la consultation préalable du Conseil national du travail ne s'imposait pas, et que la loi du 15 avril 1994, précité, ne prévoit pas l'obligation de consulter le Conseil supérieur pour l'élaboration des arrêtés d'exécution; qu'elle fait valoir encore, à titre subsidiaire, que la consultation des différents organismes cités au moyen ne constitue pas une formalité substantielle ou prescrite à peine de nullité, en ce qu'elle n'a pu influencer sur le contenu de l'arrêté royal attaqué, que le Conseil supérieur de sécurité et d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail a été consulté sur le projet appelé à devenir l'arrêté royal attaqué et qu'il n'a émis que des observations totalement étrangères à l'annulation demandée; qu'elle soutient encore que l'arrêté royal attaqué n'avait pas à être soumis au Conseil national des établissements hospitaliers en application de l'article 19 de la loi sur les hôpitaux, étant étranger à toute mission de programmation, d'agrément ou de financement, que l'intervention d'experts en radiophysique ne concerne aucune de ces missions, que l'arrêté royal attaqué est étranger à l'organisation générale des hôpitaux, et en particulier à la fixation de normes relatives aux types de services hospitaliers, de services administratifs techniques et médico-techniques ou à la capacité minimale de lits par hôpital, à l'organisation et au fonctionnement de chaque type de services, notamment aux conditions minimales en matière de capacité de lits, d'équipement technique, de personnel médical, paramédical et soignant ainsi qu'à l'organisation de la dispensation de soins médicaux urgents, qu'il n'a jamais été question ni dans le texte de l'arrêté royal attaqué ni dans les travaux préparatoires dont il est issu d'édicter de nouvelles conditions d'agrément, que les dispositions contenues dans l'article 51.7.1. de l'arrêté royal du 20 juillet 2001, précité, sont totalement indépendantes de la question de l'agrément, qu'elles font l'objet de sanctions particulières, que l'article 23 de cet arrêté royal prévoit un système de contrôle "physique et médical" visant à en assurer le respect, spécifiquement en ce qui concerne la protection contre le danger des rayonnements ionisants, que l'article 84 prévoit des sanctions pénales en cas de méconnaissance de ses dispositions, que ce contrôle et ces sanctions sont inconciliables avec le régime de l'agrément tel qu'il est prévu par la loi sur les hôpitaux, que l'article 51.7.1. prévoit qu'il s'applique sans préjudice des dispositions de l'arrêté royal du 5 avril 1991 fixant les normes auxquelles un service de radiothérapie doit répondre pour être agréé comme service médico-

technique lourd au sens de l'article 44 de la loi sur les hôpitaux, précitée, que l'arrêté royal du 5 avril 1991 précité contient de nombreuses conditions d'agrément, par opposition à l'arrêté royal attaqué, que l'article 51.7.1. de celui-ci ne constitue en rien une norme d'agrément relative au personnel soignant du service de radiophysique, que la notion de personnel soignant est définie par l'article 8, 7°, de la loi sur les hôpitaux, que les experts en radiophysique médicale n'en font pas partie mais qu'ils exercent une mission spécifique qui suppose des connaissances particulières dont le personnel infirmier ne dispose pas, que l'article 51.7.1. ne constitue ni une norme d'agrément relative à l'activité des services de radiophysique, laquelle touche au nombre minima de membres du personnel et de patients, ni une norme concernant l'organisation et le fonctionnement des services de radiophysique, normes relatives, selon l'article 68 de la loi sur les hôpitaux, précitée, aux conditions minimales en matière de capacité de lits, d'équipements techniques, de personnel médical, paramédical et soignant ainsi qu'au niveau d'activités; qu'elle affirme encore que l'arrêté royal attaqué n'avait pas à être soumis à l'avis préalable et conforme des Académies de médecine en application de l'article 46 de l'arrêté royal n°78 du 10 novembre 1967, précité, l'arrêté royal attaqué étant étranger tant à la détermination des actes qui participent de l'exercice de l'art médical qu'à l'exercice illégal de la médecine, visés à l'article 2, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2 de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967, précité, aux règles à observer dans la pratique des accouchements visées à l'article 2, § 2, du même arrêté royal, à la détermination des actes qui relèvent de l'exercice de l'art dentaire et à l'exercice illégal de celui-ci, visés à l'article 3 du même arrêté royal, à la détermination des actes qui participent de l'exercice de l'art pharmaceutique et à l'exercice illégal de celui-ci, visés à l'article 4, § 1^{er}, et à l'article 5, § 2, du même arrêté royal, relatif aux analyses de biologie clinique que peuvent effectuer les titulaires d'un diplôme légal de pharmacien ou de licencié en sciences chimiques; qu'elle conclut que l'obligation de disposer de l'assistance d'experts agréés en radiophysique instaurée depuis 1993 et confirmée par l'arrêté royal du 20 octobre 1997 et par l'arrêté royal attaqué ne correspond à aucune des hypothèses dans lesquelles le Roi ne peut réglementer que de l'avis conforme des Académies de médecine; qu'elle affirme enfin que, de facto, l'accord du Ministre du Budget a été obtenu puisque l'arrêté royal attaqué a été pris "de l'avis des Ministres qui en ont délibéré en Conseil", et qu'en toute hypothèse cet accord préalable ne constitue pas une formalité substantielle ou prescrite à peine de nullité; qu'elle demande qu'en cas d'annulation, en application de l'article 14ter des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, les effets de l'arrêté royal attaqué soient maintenus pendant deux ans à compter de l'arrêt à intervenir, puisque l'arrêté royal attaqué a fait l'objet de très nombreuses applications depuis son entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2001, et qu'il s'impose d'éviter de remettre en cause inutilement des situations acquises de longue date

et de provoquer un "vide juridique" impliquant un manquement de l'Etat belge aux obligations qui lui incombent en application du droit européen;

Considérant que la partie adverse affirme en outre, quant à la consultation du Conseil national du travail et du Conseil supérieur, que l'article 44 de la loi du 4 août 1996 précitée n'a d'autre objet que de définir la composition du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail, que cette disposition est manifestement étrangère au présent litige, que le Conseil supérieur de sécurité et d'hygiène a, le 24 novembre 1999, donné un avis sur un projet d'arrêté royal visant à transposer en droit belge deux directives européennes relatives à la protection de la population et des travailleurs contre les dangers des rayonnements ionisants, soit en général, soit dans le secteur médical, que cette consultation n'est pas une formalité substantielle dont le non-respect vicierait l'acte querellé, que la consultation du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail est laissée à l'initiative du Gouvernement, que la loi du 15 avril 1994, précitée, qui est exécutée par l'acte attaqué, ne prévoit ni la consultation du Conseil national du travail ni celle du Conseil supérieur et que, sur ce point, le premier moyen, première branche, manque en fait et en droit;

Considérant qu'en ce qu'il est pris de la violation de l'arrêté royal du 15 mai 1849 portant institution d'un conseil supérieur d'hygiène publique, notamment de son article 1^{er}, de l'arrêté royal du 14 septembre 1919 portant réorganisation du Conseil supérieur d'hygiène, notamment de son article 1^{er}, et de l'arrêté du Régent du 11 février 1946 précité, notamment de ses articles 103^{ter} et suivants, le premier moyen n'est pas recevable, à défaut de toute précision utile quant aux violations alléguées;

Considérant, quant au défaut de consultation du Conseil national des établissements hospitaliers, que l'article 19 de la loi sur les hôpitaux coordonnée le 7 août 1987 prévoit que le Conseil national des établissements hospitaliers se compose de trois sections, dont une section d'agrégation qui a notamment pour mission de donner un avis sur tout problème de fonctionnement des hôpitaux; que l'article 68 de la même loi dispose que :

- " Les hôpitaux doivent répondre aux normes fixées par le Roi, après avis du Conseil national des établissements hospitaliers, section d'agrégation.
Ces normes concernent :
1° l'organisation générale des hôpitaux; à cet effet, le Roi peut fixer des normes notamment relatives aux conditions en matière (de niveau minimum d'activité de l'hôpital, de type ou types de programmes de soins,) de type ou types de services hospitaliers, aux services administratifs, techniques et médico-techniques et à la capacité minimale de lits par hôpital, tenant compte éventuellement de la nature des activités des hôpitaux;

2° l'organisation et le fonctionnement de chaque type de services; à cet effet, le Roi peut fixer des normes relatives notamment aux conditions minimales en matière de capacité de lits, d'équipement technique, de personnel médical, paramédical et soignant, et au niveau d'activité;

3° l'organisation de la dispensation des soins médicaux urgents en collaboration avec le corps médical, sans préjudice des dispositions de l'article 9 de l'arrêté royal du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier des professions paramédicales et aux commissions médicales.";

que l'article 8, 7°, de la loi sur les hôpitaux, précitée, tel que rédigé à la date de l'arrêté royal attaqué, précisait qu'il fallait entendre par "personnel soignant : tous les membres du personnel qui ne sont ni médecin, ni accoucheuse, ni praticien de l'art infirmier, ni praticien d'une profession paramédicale visé à l'article 22 de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales mais qui assistent le personnel infirmier lors de l'administration des soins aux patients";

Considérant que, eu égard aux missions qui leur sont confiées par l'article 51.7.1. de l'arrêté royal attaqué, en particulier quant aux mesures qu'ils doivent prendre et à la surveillance qu'ils doivent exercer pour assurer la radioprotection du patient et le contrôle de l'appareillage, les experts en radiophysique font partie du personnel soignant, au sens de l'article 8, 7°, de la loi sur les hôpitaux, précitée; qu'au surplus, en ce qu'il énonce que "le nombre d'experts en radiophysique médicale, leur domaine de compétence, leur degré de disponibilité et les modalités de l'assistance seront fonction de la nature et du volume des missions à accomplir et notamment du nombre de pièces d'équipement, du type et de la complexité des techniques, du nombre d'actes demandant l'intervention d'un expert en radiophysique médicale, du nombre de patients et des risques pour ceux-ci", le même article 51.7.1. de l'arrêté royal attaqué fixe une norme qui a trait à l'organisation et au fonctionnement de l'hôpital, et en ce qu'il précise que "dans chaque service de radiothérapie, la présence d'au moins un expert en radiophysique médicale, compétent dans la matière concernée, est requise à temps plein", la même disposition fixe une norme d'organisation et de fonctionnement de ce service; qu'il s'imposait, dès lors, que le Roi consultât le Conseil national des établissements hospitaliers avant d'adopter l'article 51.7.1 de l'arrêté royal attaqué qui énonce les normes qui les concernent; qu'en ce qu'il est pris du défaut de consultation du Conseil national des établissements hospitaliers, le premier moyen, en sa première branche, est fondé;

Considérant que, compte tenu de l'objet limité du recours, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête;

Considérant que, eu égard aux nombreuses applications de portée individuelle dont les dispositions du chapitre VI de l'arrêté attaqué ont fait l'objet, il y a lieu de décider que les effets des dispositions annulées sont maintenus jusqu'à la date du prononcé du présent arrêt,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés les articles 50 à 55.3. formant le chapitre VI "Applications médicales des radiations ionisantes" de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants.

Article 2.

Les effets des dispositions annulées de l'arrêté royal précité sont maintenus jusqu'à la date du prononcé du présent arrêt.

Article 3.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 4.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 5.

Les dépens, liquidés à la somme de 694,12 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

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

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM. LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} SCHMITZ,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. SCHMITZ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.