

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 233.890 du 23 février 2016

G./A.215.531/VI-20.401

En cause : **l'association sans but lucratif CENTRE HOSPITALIER
EPICURA**, en abrégé EPICURA,

ayant élu domicile chez
Mes Benoît CAMBIER et Fabien HANS, avocats,
avenue Winston Churchill, n° 253/40,
1180 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par la Ministre des Affaires sociales et
de la Santé publique,

ayant élu domicile chez
Mes Emmanuel JACUBOWITZ et
Anthony POPPE, avocats,
avenue Tedesco, n° 7,
1160 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 8 avril 2015, l'association sans but lucratif CENTRE HOSPITALIER EPICURA, en abrégé EPICURA, sollicite l'annulation de "la décision du 6 février 2015 du SPF Santé publique, notifiée à la requérante par un courrier réceptionné le 9 février 2015 et qui fixe le budget des moyens financiers de la requérante pour l'année 2015".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

Le dossier administratif a été déposé.

M^{me} le Premier auditeur au Conseil d'Etat, Nathalie VAN LAER, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties. Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Une ordonnance du 2 décembre 2015, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 6 janvier 2016.

Des courriers du 22 décembre 2015, notifiés aux parties, ont remis l'affaire à l'audience du 20 janvier 2016.

Les droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat ont été acquittés dans le délai prescrit.

M. le Conseiller d'Etat, David DE ROY, a exposé son rapport.

Mes Fabien HANS et Stéphane RIXHON, avocats, comparaissant pour la partie requérante et Mes Emmanuel JACUBOWITZ et Clémentine CAILLET, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M^{me} le Premier auditeur, Nathalie VAN LAER, a été entendue en son avis.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

III. 1. L'arrêté royal du 8 janvier 2015 fixant, pour l'exercice 2015, le budget global du Royaume, visé à l'article 95 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins, pour le financement des frais de fonctionnement des hôpitaux a été publié au Moniteur belge le 22 janvier 2015. Son dispositif est libellé comme suit:

- " Article 1^{er}. Le budget global du Royaume, visé à l'article 95 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins, pour le financement des frais de fonctionnement des hôpitaux est fixé, pour l'année 2015, à 8.159.752.968 euros se répartissant en 6.854.192.493 euros pour les hôpitaux généraux et 1.305.560.475 euros pour les hôpitaux psychiatriques.
Art. 2. Le ministre qui a les Affaires sociales et la Santé publique dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté".

Il ressort des pièces déposées au dossier administratif que le budget ainsi établi, bien que plus élevé que le précédent, tient cependant compte d'une mesure d'économie planifiée de 18.727.024 euros devant être liée à une réduction de la durée de séjour des accouchements ordinaires d'un demi-jour.

III. 2. Par un courrier daté du 6 février 2015, la partie adverse a communiqué à la requérante le budget des moyens financiers qui lui est attribué au 1^{er} janvier 2015. Ce budget, qui constitue l'acte attaqué, comprend, en ce qui concerne la sous-partie B2, une ligne 2310 représentant la contribution de la requérante à cette économie planifiée sur la durée de séjour pour les accouchements. Ce courrier du 6 février 2015, est rédigé dans les termes suivants:

" Objet: Fixation du budget des moyens financiers au 1^{er} janvier 2015

Madame la Directrice, Monsieur le Directeur,

J'ai l'honneur de vous communiquer, ci-après, le budget des moyens financiers qui est attribué à votre établissement au 1^{er} janvier 2015. Ce budget revêt un caractère provisoire compte tenu de la procédure expliquée ci-dessous.

Sous partie A 1	397.723,56 €
Sous partie A2	33.089,24 €
Sous partie A3	0,00 €
Sous partie B1	1.127.743,57 €
Sous partie B2	1.922.891,06 €
Sous partie B4	272.288,90 €
Sous partie B5	47.370,66 €
Sous partie B6	0,00 €
Sous partie B7	0,00 €
Sous partie B8	0,00 €
SousPartieB9	150.361,64 €
Sous partie C2	308.465,98 €
Sous partie C3	-5.286,70 €
Sous partie C4	0,00 €
Total	4.254.647,91 €

Le budget précité a été établi sur base de la proposition de budget des moyens financiers au 1^{er} juillet 2014.

Cette proposition de budget tient compte des dispositions reprises dans la circulaire ministérielle datée du 9 juillet 2014 et relative à la fixation et à la liquidation au budget des moyens financiers aux 1^{er} janvier et 1^{er} juillet 2014.

Il tient compte de la décision gouvernementale au Conseil général de l'INAMI de réaliser une économie dans le budget des soins de santé de l'année 2015 en diminuant la durée de séjour des accouchements normaux (APR-DRG 540 et 560) d'un demi jour.

Conformément aux articles 99 et 100 de l'arrêté royal du 25 avril 2002, le budget précité sera liquidé comme suit :

1. Patients relevant d'un des organismes assureurs visés dans la loi du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités (99,94 % des journées du 1^{er} semestre 2011 et du 2^{ème} semestre 2011).

1.1. Un montant de 3.642.334,27 € est liquidé en douzièmes par les organismes assureurs suivants :

	Total	1/12
100 Alliance Nationale des Mutualités Chrétiennes	534.330,44 €	44.527,54 €
200 Union Nationale des Mutualités Neutres	97.614,56 €	8.134,55 €
300 Union Nationale des Mutualités Socialistes	2.266.260,37 €	188.855,03 €
400 Union Nationale des Mutualités libérales	85.594,86 €	7.132,91 €
500 Union Nationale des Mutualités Libres	555.820,21 €	46.318,35 €
600 Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie Invalidité	0,00 €	0,00 €
900 Société Nationale des Chemins de fer Belge	102.713,83 €	8.559,49 €
	3.642.334,27 €	

1.2. Vous êtes autorisé à facturer à partir du 1^{er} janvier 2015, les montants ci-après :

0,00 € par admission (diviseur : 0).

47,70 € par journée d'hospitalisation (diviseur : 12.783).

2. Patients non visés sous le point 1.

Vous êtes autorisé à facturer à partir du 1^{er} janvier 2015, le montant ci-après;

332,63 € par journée d'hospitalisation (diviseur : 12.791).

3. Pour répondre à la demande gouvernementale sur la responsabilisation des hôpitaux en cas de réadmission, il a été décidé de limiter, pour les patients réadmis dans les 10 jours, le montant à facturer par admission à 82 %.

Par conséquent, le montant à facturer par admission pour les patients réadmis dans les 10 jours s'élève, pour votre établissement, à partir du 1^{er} janvier 2015 à : 0,00 €.

J'attire votre attention sur le fait que les sous-parties susmentionnées du budget des moyens financiers de votre hôpital sont attribuées dans le cadre juridique de la Décision de la Commission Européenne du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

La présente décision peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Ce recours doit être introduit, par lettre recommandée auprès du Conseil d'Etat, Section du contentieux administratif rue de la Science, n° 33,1040 Bruxelles, dans les SOIXANTE jours à dater du premier jour suivant la présente notification. Il doit aussi répondre aux formes prescrites par l'arrêté du Régent du

23 août 1948 déterminant la procédure devant la Section du contentieux administratif.

Veuillez agréer, Madame la Directrice, Monsieur le Directeur, l'expression de ma considération distinguée.

Au nom de la Ministre des Affaires Sociales et de la Santé Publique
Pour le Directeur Général DGGS,
Le Conseiller Général
(s.) A. PONCÉ".

III. 3. Par un courrier daté du 5 août 2015, la partie adverse a communiqué à la requérante le budget des moyens financiers qui lui est attribué au 1^{er} juillet 2015. Ce budget comprend, en ce qui concerne la sous-partie B2, une ligne 2310 représentant la contribution de la requérante à cette économie planifiée sur la durée de séjour pour les accouchements.

Cet acte fait l'objet d'un recours enrôlé sous la référence G./A. 217.173/VI-20.588.

III. 4. Le 12 octobre 2015, a été adopté un arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux".

L'article 2 de cet arrêté royal insère dans l'arrêté royal du 25 avril 2002 précité un article 46bis libellé comme suit:

" Art. 46bis. Au 1^{er} janvier 2015, la sous-partie B2 des hôpitaux agréés pour un service de maternité (index M) est diminuée de 18.727.024 euros (valeur au 1^{er} janvier 2015). Cette diminution est calculée en fonction de la durée de séjour des accouchements repris sous le code APR-DRG 540 «césarienne» et sous le code APR-DRG 560 «par voie vaginale», chacun pour les taux de sévérité 1 et 2. Sont pris en considération, pour la répartition de cette diminution, tous les séjours normaux, tels que visés au 3.4. Détermination de la valeur financière, A., de l'annexe 3, pour lesquels la durée de séjour facturée est supérieure à la durée de séjour standardisée considérée, telle que calculée au 1^{er} juillet 2014 suivant les modalités fixées dans l'annexe 4, diminuée d'un demi jour. A cette fin, la sous-partie B2 des hôpitaux concernés est diminuée d'un montant X calculé comme suit :

$$X = A * B / C$$

où :

A = 18.727.024 euros;

B = nombre total, pour l'hôpital concerné, de journées correspondant à la différence, pour les séjours retenus, entre la durée de séjour facturée et la durée de séjour standardisée diminuée d'un demi jour;

C = la somme, pour l'ensemble des hôpitaux concernés, des nombres de journées repris sous le point B ci-dessus;

Dans ce calcul, il est tenu compte du nombre de séjours tel que renseigné dans le Résumé Hospitalier Minimum de l'année 2011".

En vertu de son article 10, cet arrêté royal produit ses effets le 1^{er} janvier 2015.

Cet arrêté royal fait l'objet de deux recours en annulation, enrôlés sous les références G./A.217.868/VI-20.671 et G./A.217.899/VI-20.673.

III. 5. Le 26 octobre 2015, la partie adverse a adressé un courrier à la requérante, aux termes duquel elle invite celle-ci à lui faire part, dans un délai de trente jours, des observations que lui inspire, le cas échéant, l'acte attaqué en la présente cause, et ce "conformément aux dispositions de l'article 108 de la loi relative aux hôpitaux.

IV. DETERMINATION DE L'OBJET DU RECOURS

La requérante demande formellement l'annulation de la décision fixant le budget des moyens financiers qui lui est alloué au 1^{er} janvier 2015.

Nonobstant les termes en lesquels elle est libellée, la requête doit, au vu des griefs qui y sont formulés au fil des moyens, être interprétée en ce sens que le présent recours tend à l'annulation de la ligne 2310 de la sous-partie B2 du budget des moyens financiers alloué à la requérante au 1^{er} janvier 2015, laquelle ligne représente, pour celle-ci, sa contribution à l'économie de 18.727.024 euros décidée par l'arrêté royal du 8 janvier 2015 fixant, pour l'exercice 2015, le budget global du Royaume, visé à l'article 95 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins, pour le financement des frais de fonctionnement des hôpitaux.

L'objet du recours se limite donc à cette mesure d'économie imposée à la requérante.

V. RECEVABILITE DU RECOURS QUANT A L'INTERET DE LA REQUERANTE

V. 1. Thèses des parties

A. Mémoire en réponse

La partie adverse soulève une première exception d'irrecevabilité, déduite de ce que l'économie critiquée est arrêtée dans un arrêté royal qui n'a fait l'objet d'aucun recours.

Elle expose que le budget global pour le financement des frais de fonctionnement des hôpitaux a été adopté par un arrêté royal du 8 janvier 2015, publié au Moniteur belge du 22 janvier 2015 qui prévoit, pour l'année civile 2015, le montant maximum des dépenses pour le financement des frais de fonctionnement des hôpitaux et que "Ce budget global tient compte d'une mesure d'économie de 18.727.024 euros", soit la mesure *in fine* critiquée dans le présent recours. Elle en déduit que l'acte attaqué se fonde sur un arrêté royal "fixant, pour l'exercice 2015, le budget global du Royaume, visé à l'article 95 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins, pour le financement des frais de fonctionnement des hôpitaux" qui n'a fait l'objet d'aucun recours en annulation auprès du Conseil d'Etat et qui prend en considération l'économie *in fine* critiquée dans le présent recours. Elle soutient que l'économie à réaliser d'un point de vue global d'un montant de 18.727.024 euros sur le financement global des hôpitaux est ainsi devenue définitive et que, dans la mesure où le présent recours est dirigé contre un acte individuel qui impose à la partie requérante une économie à réaliser basée sur une économie globale à réaliser qui est devenue définitive, l'économie d'un montant de 18.727.024 euros sera dans tous les cas imposée et répartie entre les divers hôpitaux du pays. Elle en conclut qu'à défaut d'avoir attaqué l'arrêté royal "fixant, pour l'exercice 2015, le budget global du Royaume, visé à l'article 95 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins, pour le financement des frais de fonctionnement des hôpitaux", la partie requérante n'a pas intérêt au recours.

B. Mémoire en réplique

Après un rappel du cadre législatif, la partie requérante observe qu'il était impossible de déduire à la lecture de l'arrêté "budget global" qu'une économie allait être réalisée, car le budget pour l'année 2015 est plus élevé de 263.274.545 euros que le budget pour l'année 2014 de telle sorte qu'il était impossible de déterminer, à partir de cette augmentation, qu'une économie de 18,7 millions d'euros allait être réalisée au détriment des hôpitaux. Elle explique que même à supposer qu'on puisse déduire de l'arrêté "budget global" qu'une économie serait imposée aux hôpitaux - *quod non* -, il lui était impossible de déduire de cet arrêté comment cette économie serait répartie et si elle allait être impactée par la mesure, car seule la méthode de calcul indiquée dans l'arrêté royal du 25 avril 2002 permet de définir la répartition entre les divers hôpitaux de l'enveloppe fermée qui leur est attribuée. Elle expose donc qu'à défaut pour la partie adverse d'avoir modifié la méthode de calcul de la sous-partie B2 indiquée dans l'arrêté royal du 25 avril 2002, elle devait en déduire qu'aucune mesure d'économie n'allait lui être imposée et qu'elle ne serait pas touchée par une réduction de budget. Elle considère que, dans une telle situation, rejeter son recours pour le motif qu'elle n'aurait pas critiqué l'arrêté "budget global" est absurde et que son recours n'est, dès

lors, pas tardif puisque l'arrêté "budget global" ne lui cause aucun grief et ne lui inflige aucune réduction du budget et qu'elle ne pouvait imaginer à sa lecture qu'elle subirait, *in fine*, une coupe budgétaire, ni *a fortiori* apprécier l'ampleur de cette coupe. Elle estime qu'il ne peut donc aucunement lui être reproché de ne pas avoir attaqué l'arrêté "budget global".

C. Dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir ce qui suit:

- " 6. La partie adverse ne peut se rallier à l'avis émis par Madame l'Auditeur sur ce point.

En effet, s'il est vrai que l'arrêté royal du 8 janvier 2015 ne consacre pas juridiquement la réduction de la durée de séjour d'accouchement en tant que telle, il consacre bel et bien définitivement la mesure d'économie liée à cette réduction de durée de séjour moyen dans sa globalité.

Le budget global du Royaume pour le financement des frais de fonctionnement des hôpitaux a été pris en application de l'article 95 de la loi coordonnée sur les hôpitaux et autres établissements hospitaliers du 10 juillet 2008.

Cet article dispose en son alinéa 1^{er} que :

«Le budget des moyens financiers est fixé pour chaque hôpital distinct par le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions dans les limites d'un budget global pour le Royaume, fixé par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. [...]»

[...].

7. Le budget global pour le Royaume est le budget maximum pouvant être alloué, en l'occurrence, pour financer les frais de fonctionnement des hôpitaux. Ce budget global est calculé en tenant compte des décisions prises en conclave budgétaire, lors duquel Madame la Ministre de la Santé propose tant des réductions de budgets que des investissements ou augmentations de budget.

C'est sur base de la proposition de Madame la Ministre de la Santé que le conseil des Ministres réuni en conclave budgétaire arrête le montant du budget global fixé, pour l'année 2015, par l'arrêté royal du 8 janvier 2015.

Dans cette mesure, le montant du budget global n'est que le reflet des mesures budgétaires devant être mises en oeuvre par Madame la Ministre de la Santé.

En l'espèce, la réduction de budget liée à la réduction de la durée de séjour des femmes après un accouchement a été actée dans le budget global. Or, Madame la Ministre fixe le [budget des moyens financiers] de chaque hôpital en tenant compte de la limite que constitue le budget global pour le royaume. Dès lors, si la réduction de budget est actée en conclave budgétaire et est prise en considération dans le calcul du budget global, Madame la Ministre ne pouvait sans dépasser le budget global adopté ne pas tenir compte de cette réduction, pour la seule et unique raison que l'arrêté royal modificatif de l'arrêté royal du 25 avril 2002 n'avait pas encore été adopté, et ce alors même que la réduction avait été actée, dans sa globalité, afin de procéder au calcul du budget global.

8. De plus, il est à noter que l'économie sur le budget global du Royaume a été actée à un euro près. En effet, c'est une économie de 18.727.024 € qui a été actée. Au vu du degré de précision avec lequel les mesures d'économies et d'investissements sont calculées et actées dans le budget global, il ne peut être soutenu que la réduction de budget actée en l'espèce aurait pu être affectée à une autre réduction de budget. Ce montant de réduction correspond précisément au

montant de la réduction budgétaire liée à la réduction de la durée de séjour des femmes suite à un accouchement.

Le fait que le budget global du royaume soit supérieur en 2015 à celui qui avait été acté en 2014 ne change rien au fait que la réduction de budget contestée a été actée dans le budget global. Cette réduction s'impose donc à Madame la Ministre de la Santé Publique dans le cadre de la procédure d'élaboration des [budgets des moyens financiers] respectifs de chaque hôpital. Le fait que d'autres investissements aient été actés, que certains paramètres de financement aient augmenté avec comme résultat que le budget global du royaume est supérieur en 2015 qu'en 2014 n'énervent rien cette conclusion.

Le budget global correspond à la somme de montants précis représentant chacun une économie ou un investissement ou encore reflétant le coût de fonctionnement de tel ou tel service compte tenu du fait qu'une mesure budgétaire s'appliquera ou non à ce service.

Si Madame la Ministre a reçu un budget supplémentaire pour procéder à un investissement, elle peut difficilement ne pas effectuer celui-ci tout en conservant les budgets qui avaient été actés dans le calcul du budget global lors de la négociation de ce budget en Conseil des Ministres. A contrario, Madame la Ministre ne peut, sans dépasser le budget global, ne pas mettre en oeuvre une réduction de budget pourtant actée dans le budget global et ayant fait l'objet d'un accord au sein du Conseil des Ministres.

9. La précision avec laquelle le budget global est calculé et donc l'influence de celui-ci sur l'élaboration du [budget des moyens financiers] de chaque hôpital, ressort également du Communiqué de presse du Conseil des Ministres relatif au budget global 2015. En effet, ce communiqué indique :

«[...] Ce budget global tient compte d'une mesure d'économie de 18.727.024 €. [...] Ce budget global couvre l'activité hospitalière réalisée pendant une année. Les budgets, tant au niveau de l'Etat qu'à celui de l'INAMI, sont calculés en fonction des dépenses réelles reprises dans le budget global, en tenant compte des décalages dans le temps et de l'intervention respective de l'Etat et de l'INAMI» [...].

10. Dès lors, si l'arrêté royal du 8 janvier 2015 n'acte pas juridiquement la réduction de durée de séjour suite à certains types d'accouchements, il acte bel et bien juridiquement l'économie globale à réaliser résultant de mesures destinées à réduire la durée de séjour suivant un accouchement. Or cette économie globale lie Madame la Ministre de la Santé Publique en vertu de l'article 95 de la loi coordonnée sur les hôpitaux susmentionnée.

11. Dès lors, dans la mesure où le présent recours critique une économie à réaliser basée sur une économie globale à réaliser qui est devenue définitive, l'économie d'un montant de 18.727.024 € sera dans tous les cas imposée et répartie entre les divers hôpitaux du pays.

Dans cette mesure, à défaut d'avoir attaqué l'arrêté royal «fixant, pour l'exercice 2015, le budget global du Royaume, visé à l'article 95 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins, pour le financement des frais de fonctionnement des hôpitaux», la partie requérante n'a pas intérêt au recours.

12. Enfin, il est à noter que par un arrêt n° 96.784 du 21 juin 2001, Votre Conseil a dit pour droit que :

«[...] l'intéressé a également été licencié pour des motifs budgétaires et que la décision de le licencier est antérieure à celle de licencier la requérante; que la requérante n'a pas attaqué non plus la décision réduisant les crédits alloués à l'A.N.P.L.; que l'imputation d'une somme sur un crédit est une opération

comptable matérielle, sans effet juridique sur la situation de la personne qui perçoit cette somme; que le recours est irrecevable en ses quatrième et cinquième objets» [...].

A l'occasion de ce recours, la partie requérante demandait notamment l'annulation de la décision préalable de modifier l'imputation budgétaire de son traitement. Par ailleurs, la lettre de licenciement adressée à la partie requérante indiquait qu'elle avait été licenciée suite à des restrictions budgétaires qui ne permettaient plus le maintien de son emploi.

Selon la partie adverse Votre Conseil, souligne, à l'appui de cet arrêt que la partie requérante n'a pas attaqué la décision de réduction de budget et ce alors même que son licenciement est fondé sur des motifs budgétaires.

Par analogie avec cet arrêt, il convient de conclure, dans la présente cause, qu'à défaut d'avoir attaqué le budget global pour le royaume, budget incluant la réduction de budget in fine critiquée dans le présent recours, le présent recours doit être déclaré irrecevable à défaut d'intérêt dans la mesure où la réduction de budget imposée à la partie requérante découle de la réduction du budget global.

13. Le présent recours doit dès lors être déclaré irrecevable à défaut d'intérêt dans la mesure où l'économie globale critiquée est prévue par un acte devenu définitif".

V. 2. Décision du Conseil d'Etat

Le dispositif de l'arrêté royal du 8 janvier 2015 fixant, pour l'exercice 2015, le budget global du Royaume, visé à l'article 95 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins, pour le financement des frais de fonctionnement des hôpitaux est libellé comme suit:

- " Article 1^{er}. Le budget global du Royaume, visé à l'article 95 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins, pour le financement des frais de fonctionnement des hôpitaux est fixé, pour l'année 2015, à 8.159.752.968 euros se répartissant en 6.854.192.493 euros pour les hôpitaux généraux et 1.305.560.475 euros pour les hôpitaux psychiatriques.
Art. 2. Le ministre qui a les Affaires sociales et la Santé publique dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté".

Il n'est pas contestable que, libellé en ces termes, cet arrêté ne vise pas expressément une mesure d'économie globale de 18.727.024 euros qui serait liée à une réduction de la durée des séjours de certains accouchements, et ne régit, en aucune manière, la répartition de cette économie globale entre les différents hôpitaux, ni sur les différentes rubriques du budget de chaque hôpital. Ceci est d'autant plus évident que l'acte attaqué se réfère, non à l'arrêté royal du 8 janvier 2015, mais – et sans autre précision – à la seule "décision gouvernementale au Conseil général de l'INAMI de réaliser une économie dans le budget des soins de santé de l'année 2015 en diminuant la durée de séjour des accouchements normaux (APR-DRG 540 et 560) d'un demi jour".

Au regard des éléments produits en la présente cause, on n'aperçoit, en conséquence, pas le grief que cet arrêté pouvait causer à la requérante.

Les développements du dernier mémoire de la partie adverse n'autorisent pas davantage à accueillir l'exception d'irrecevabilité.

Quelles que soient les contraintes que l'adoption du budget global du Royaume – si précis soit-il – peut faire peser sur le calcul des budgets des moyens financiers alloués aux hôpitaux, force est de constater qu'à défaut, pour l'arrêté royal du 8 janvier 2015, de déterminer les modalités de contribution des hôpitaux à l'économie globale ainsi décidée, il n'est pas possible d'établir si, et dans quelle mesure, cette économie pouvait faire grief à la requérante.

Dans ces circonstances, en lesquelles il ne serait d'ailleurs pas exclu de ne lui reconnaître qu'un intérêt purement hypothétique à poursuivre l'annulation de l'arrêté royal du 8 janvier 2015, il ne peut raisonnablement être reproché à la requérante de n'avoir pas dirigé un recours contre cet acte.

Par ailleurs, la partie adverse ne peut être sérieusement suivie lorsqu'elle se prévaut de l'enseignement d'un précédent arrêt du Conseil d'Etat, prononcé dans une affaire qui – nonobstant les aspects budgétaires qu'elle pouvait révéler – se présentait en des termes tout à fait différents de l'espèce actuellement examinée.

Il suit de l'ensemble de ces motifs que la première exception d'irrecevabilité doit être rejetée.

VI. RECEVABILITE DU RECOURS QUANT A SON OBJET

VI. 1. Thèses des parties

A. Mémoire en réponse

La partie adverse soulève une deuxième exception d'irrecevabilité au motif que l'acte attaqué est un acte provisoire. Elle relève que l'acte attaqué précise expressément que le budget notifié à la partie requérante revêt un caractère provisoire. Elle explique que si l'économie totale de 18.727.024 euros a d'ores et déjà été actée dans le budget global pour le financement des frais de fonctionnement des hôpitaux, le principe même de l'économie ayant été voté et étant désormais définitif, les modalités de répartition de cette économie doivent encore faire l'objet d'un arrêté royal et que, pour cette raison, elle a liquidé provisoirement le budget des moyens financiers de la

partie requérante, dans l'attente dudit arrêté royal. Elle en déduit que l'acte attaqué est un acte provisoire, susceptible d'être revu ou confirmé lors de l'adoption de l'arrêté royal décidant des modalités de répartition de l'économie actée dans le budget global.

Elle observe, en outre, que dans la mesure où le délai légal de 30 jours permettant à la partie requérante de formuler ses observations, en application de l'article 108 de la loi coordonnée sur les hôpitaux et autres établissements de soins du 10 juillet 2008, sur le budget des moyens financiers notifié au 1^{er} juillet 2014 n'a pas encore commencé à courir, ledit délai légal pour introduire ses remarques par la partie requérante dans le cadre du budget des moyens financiers n'a *a fortiori* pas commencé à courir pour le budget des moyens financiers provisoire notifié à la partie requérante, soit l'acte attaqué. Elle en déduit qu'aucune décision définitive concernant le budget des moyens financiers au 1^{er} janvier 2015 n'a pu être prise puisque ce n'est que lorsque le projet de budget des moyens financiers sera soumis à la partie requérante que celle-ci pourra faire valoir ses observations, observations sur lesquelles la Ministre ayant la Santé Publique dans ses attributions devra prendre une décision et, à partir de ce moment seulement, une décision définitive concernant le budget des moyens financiers de la partie requérante sera prise et notifiée. Elle souligne qu'en l'espèce, aucun projet de décision sur le budget des moyens financiers n'a été notifié à la partie requérante et dès lors *a fortiori* aucune décision définitive suite à la notification du projet de budget ne lui a encore été notifiée. Elle en conclut que le recours est dirigé contre un acte préparatoire à la décision définitive concernant le budget des moyens financiers à attribuer à la partie requérante, acte qui revêt un caractère provisoire dans l'attente d'une décision définitive.

Elle explique que la partie requérante ne peut se prévaloir d'aucun préjudice définitif dans la mesure où aucune décision définitive concernant son budget des moyens financiers au 1^{er} janvier 2015 n'a encore été adoptée et que, si le principe du montant global de l'économie à imposer est devenu définitif, les modalités de répartition de cette économie entre les différents hôpitaux n'ont pas encore fait l'objet d'un arrêté royal, et dès lors le montant de l'économie qui sera *in fine* imposée à la partie requérante n'est ni certain ni définitif. Elle soutient, dès lors, que l'acte attaqué est un acte provisoire non susceptible de faire l'objet d'un recours dans la mesure où celui-ci ne cause pas de grief certain et définitif à la partie requérante.

Elle note enfin que si l'acte attaqué indique les voies de recours possibles devant le Conseil d'Etat, ce n'est qu'en ce qu'il décide les montants que la partie requérante est autorisée à facturer par admission et par journée d'hospitalisation, mais que les voies de recours ne concernent évidemment en aucun cas le budget des

moyens financiers qui est attribué à la partie requérante uniquement à titre provisoire comme indiqué dans l'acte attaqué.

B. Mémoire en réplique

La requérante explique que le recours n'est pas prématuré même si l'acte querellé indique que le budget "revêt un caractère provisoire", car le caractère provisoire ou non d'un acte n'empêche pas le recours contre celui-ci puisque le critère à retenir pour savoir si un recours peut être introduit devant le Conseil d'Etat est celui de savoir si l'acte fait ou non grief à la requérante.

Elle expose qu'en l'espèce, l'acte querellé lui impose une réduction substantielle de son budget, ce que reconnaît la partie adverse dans son mémoire en réponse de telle sorte que l'acte attaqué lui cause un tort et peut être contesté devant le Conseil d'Etat. Elle souligne que cette réduction de budget est effective depuis la notification de l'acte querellé et lui cause donc grief.

Elle relève que la partie adverse, elle-même, ne s'y est d'ailleurs pas trompée puisqu'elle indique dans le corps de l'acte querellé, que "la présente décision peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat" et note que, contrairement à ce qu'affirme la partie adverse dans son mémoire en réponse, cette mention vise bien la possibilité de contester l'acte en entier et ne limite pas cette possibilité à certaines de ses parties.

Elle estime enfin que, contrairement à l'affirmation de la partie adverse, l'article 108 de la loi de 2008 sur les hôpitaux ne peut avoir pour effet de rendre son recours actuel irrecevable puisque cette disposition prévoit (1) qu'un projet est d'abord envoyé aux hôpitaux; que (2) les hôpitaux ont 30 jours pour faire valoir leurs observations; qu'enfin, (3) le Ministre, sur cette base, arrête "toute décision sur la fixation d'un budget des moyens financiers d'un hôpital". Elle observe qu'en l'espèce, plutôt que de respecter cette procédure, le Ministre a directement notifié à la partie requérante une décision immédiatement applicable définissant le budget alloué, sans qu'aucun projet n'ait été soumis au préalable.

Elle souligne que l'acte querellé n'est pas un "projet", qu'à aucun endroit de l'acte attaqué, il n'est indiqué que ce dernier serait un "projet" et qu'au contraire, l'acte querellé est intitulé "Fixation du budget des moyens financiers au 1^{er} janvier 2015". Elle remarque qu'il ressort de ce libellé que l'acte fait partie de la catégorie prévue à l'article 108 visant "toute décision sur la fixation d'un budget des moyens financiers d'un hôpital" et qu'un projet de décision aurait dû lui être soumis

"préalablement" à la décision attaquée, ce qui n'a pas été fait. Elle fait valoir que l'absence de cette formalité est une illégalité de plus à ajouter aux griefs déjà formulés contre l'acte querellé, mais qu'en aucune manière, il ne pourrait être considéré que le non-respect de cette formalité préalable, imputable à la partie adverse, devrait entraîner l'impossibilité pour la partie requérante de recourir contre l'acte attaqué. Elle avance que si elle voyait son recours entravé par ce fait, il s'agirait d'une violation du droit au recours effectif, du principe de minutie, du principe de légalité, et de l'adage "*Nemo auditur propriam turpitudinem allegans*".

Elle en conclut que puisque l'acte n'est pas un "projet", aucun délai d'observation ne devait être attaché à ce dernier et, partant, le recours est donc bien recevable.

C. Dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir ce qui suit:

- " 16. La partie adverse ne peut se rallier à la conclusion de Madame l'Auditeur VAN LAER selon laquelle le caractère provisoire de l'acte attaqué ne concernerait pas la création d'une nouvelle ligne d'économie 2310 mais serait lié au fait que la procédure prévue à l'article 108 de la loi coordonnée sur les hôpitaux n'aurait pas encore été menée en ce qui concerne le budget des moyens financiers notifié au 1^{er} juillet 2014.

En effet, l'acte attaqué indique clairement, sous le détail du calcul de chacune des sous parties du [budget des moyens financiers] à attribuer à la partie requérante que:

«Le budget précité a été établi sur base de la proposition de budget des moyens financiers au 1^{er} juillet 2014.

Cette proposition de budget tient compte des dispositions reprises dans la circulaire ministérielle datée du 9 juillet 2014 et relative à la fixation et à la liquidation au budget des moyens financiers aux 1^{er} janvier et 1^{er} juillet 2014.

Il tient compte de la décision gouvernementale au Conseil général de l'INAMI de réaliser une économie dans le budget des soins de santé de l'année 2015 en diminuant la durée de séjour des accouchements normaux (APR-DRG 540 et 560) d'un demi jour». [...].

Dès lors l'acte attaqué indique bel et bien qu'il s'agit d'une proposition de budget. S'il est vrai que la note annexe à l'acte attaqué indique que :

«Dans la mesure où, au moment de rédiger cette note, le délai légal des 30 jours endéans lequel les remarques éventuelles à l'encontre du budget des moyens financiers notifié au 1^{er} juillet 2014 n'a toujours pas débuté, le budget des moyens financiers tel que notifié au 1^{er} janvier 2015 ne peut pas avoir été adapté en fonction d'erreurs qui auraient entaché le budget des moyens financiers notifié au 1^{er} juillet 2014 et dont vous auriez fait part à l'administration». [...], cette assertion ne permet aucunement de déduire que l'acte attaqué ne serait provisoire qu'en ce que les éventuelles erreurs contenues dans le budget des moyens financiers notifié au 1^{er} juillet 2014 ne sont pas actées dans la proposition de budget notifiée au 1^{er} janvier 2015.

En effet, cette limitation du caractère provisoire ne ressort ni de l'acte attaqué ni de la note annexée à celui-ci.

17. De même, contrairement à ce que soutient la partie requérante dans le cadre de son mémoire en réplique, l'acte attaqué ne constitue aucunement une décision notifiée à la partie requérante sans qu'aucun projet n'ait été soumis au préalable à celle-ci.

En effet, l'acte attaqué constitue bel et bien le projet de décision visé à l'article 108 de la loi coordonnée sur les hôpitaux.

Cependant le délai de 30 jours prévu à l'article 108 de la loi coordonnée sur les hôpitaux n'a pas encore commencé à courir.

Ce n'est que lorsque la modification de l'arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux est intervenue, et précise donc les modalités de répartition entre hôpitaux des réductions ou investissements actés dans leur globalité en Conseil des Ministres dans le cadre du budget global que le délai de 30 jours commence à courir.

En l'espèce, le délai de 30 jours n'a pas encore commencé à courir en ce qui concerne l'acte attaqué en raison du fait que l'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2002 qui fixera, dans la législation, les modalités de répartitions de l'économie susmentionnée entre les divers hôpitaux, est en cours d'élaboration et n'a dès lors pas encore fait l'objet d'une publication au Moniteur Belge.

18. Par ailleurs, suite à l'envoi du projet de [budget des moyens financiers] à l'hôpital et à l'écoulement du délai de 30 jours pendant lesquels l'hôpital peut effectuer des remarques sur ledit projet de budget, le projet de budget et les remarques doivent être communiquées au Conseil National des Etablissements Hospitaliers (ci-après CNEH) pour avis.

Ce n'est qu'ensuite que Madame la Ministre prend une décision motivée et la communique au gestionnaire de l'hôpital concerné, et pour information au CNEH. Tant que cette décision de Madame la Ministre n'a pas été prise, suite à l'avis rendu par le CNEH, le budget des moyens financiers n'est pas définitif.

Dans la mesure où, dans le cas d'espèce, le délai de 30 jours n'a pas encore commencé à courir, l'avis du CNEH n'a pas encore été requis et enfin dans la mesure où aucune décision définitive n'a été prise par Madame la Ministre concernant le [budget des moyens financiers] à attribuer à la partie requérante ; l'acte attaqué est bel et bien un projet de [budget des moyens financiers], soit un acte préparatoire et provisoire.

19. Dès lors, l'acte attaqué est bel et bien un acte préparatoire à la décision définitive qui interviendra concernant le budget des moyens financiers au 1^{er} janvier 2015 et est pour cette raison provisoire dans sa totalité (et non uniquement en ce qu'il reprend des données du [budget des moyens financiers] notifié au 1^{er} juillet 2014 à la partie requérante).

Aucune décision définitive concernant le budget des moyens financiers à attribuer à la partie requérante au 1^{er} janvier 2015 n'est encore intervenue.

20. Dans son rapport, Madame l'Auditeur poursuit en indiquant que «L'acte attaqué, quand bien même il revêtirait un caractère provisoire s'est appliqué à la partie requérante depuis le 1^{er} janvier 2015 et a, dès lors, produit incontestablement des effets juridiques» [...].

21. La partie adverse ne peut rejoindre la position de Madame l'auditeur sur ce point.

En effet, Madame l'Auditeur semble conclure du fait que des montants ont été versés à la partie requérante, que l'acte attaqué a produit des effets juridiques.

Or, si certains paiements ont déjà été effectués au bénéfice de la partie requérante en tenant compte de la réduction de budget qui est susceptible de lui être in fine

imposée, force est de constater qu'à défaut de décision définitive concernant l'attribution du budget des moyens financiers au 1^{er} janvier 2015, les paiements intervenus ne constituent pas une exécution d'un acte administratif définitif et n'emportent donc aucun «effet juridique». Ces paiements ne constituent que des actes matériels.

22. A propos des actes matériels, M. LEROY indique :

«Les simples agissements de l'administration sont des faits mais non des mesures destinées à modifier une situation juridique.

Effectués sans titre ou en contravention à une règle obligatoire, ils peuvent donner ouverture à un procès devant les juridictions judiciaires, procès au cours duquel la théorie de la voie de fait pourra être invoquée. Mais le conseil d'Etat ne peut en connaître» [...].

En ce sens, J. SALMON écrit:

«Irrecevabilité du recours contre les opérations matérielles :

N'étant pas destinés à produire par eux-mêmes des effets de droit, les faits et les actes matériels sont insusceptibles d'annulation par le Conseil d'Etat.

Ainsi, on ne peut pas demander au Conseil d'Etat d'annuler [...] le paiement d'un traitement» [...].

23. En l'espèce, les paiements intervenus n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier la situation juridique de la partie requérante.

L'acte qui aura des effets juridiques sur la situation de la partie requérante est la décision finale concernant le budget des moyens financiers à attribuer à celle-ci au 1^{er} janvier 2015. En l'espèce, l'acte attaqué constitue un projet d'attribution de budget des moyens financiers et est un acte préparatoire à la décision finale à intervenir.

Les paiements effectués à la partie requérante jusqu'à présent ne peuvent donc modifier sa situation juridique et ne constituent nullement l'exécution d'une décision définitive adoptée par la partie adverse. Les paiements interviennent en réalité comme une avance de fond aux hôpitaux dans l'attente d'une décision définitive concernant le budget des moyens financiers; ils constituent donc des opérations matérielles non susceptibles de recours devant Votre Conseil.

24. Votre Conseil a défini la voie de fait comme «une mesure prise sans adoption préalable d'un acte administratif» (CE., arrêt n° 229.063 du 5 novembre 2014, GILLOT).

En l'espèce, la partie requérante critique *in fine* la diminution de son financement en terme de paiements et ce alors que la modification de l'arrêté royal du 25 avril 2002 n'est pas encore intervenue. De plus, il est à noter qu'aucune décision définitive concernant le budget des moyens financiers à attribuer à la partie requérante au 1^{er} janvier 2015 n'est encore intervenue, seul un projet de budget, projet provisoire en vertu de l'article 108 étant intervenu comme démontré ci-dessus.

Dès lors, ce que critiquent *in fine* les parties requérantes, c'est l'acte matériel par lequel l'administration a effectué des paiements en tenant compte d'une réduction de budget non encore actée dans un acte administratif.

Il convient donc de constater que la partie requérante critique en réalité ce qu'elle considère comme une voie de fait, voie de fait qui relève de la compétence des cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire mais non de Votre Conseil.

25. La deuxième exception doit donc bel et bien être déclarée fondée et le présent recours doit être déclaré irrecevable à défaut pour la partie requérante d'attaquer un acte définitif ou à tout le moins un acte préparatoire causant un grief certain et définitif.

A titre subsidiaire, il convient à tout le moins de déclarer le recours irrecevable, en ce que celui-ci critique *in fine* une opération matérielle que la partie requérante

estime constitutive d'une voie de fait et que dans cette mesure, il relève de la compétence des cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire et non de la compétence de Votre Conseil".

VI. 2. Décision du Conseil d'Etat

Quelles que soient les raisons, déduites de la réglementation applicable ou des circonstances qu'invoque la partie adverse, pour lesquelles les données budgétaires reprises dans l'acte attaqué pourraient n'apparaître que provisoires, force est d'admettre que celui-ci produit par lui-même des effets juridiques, en ouvrant le droit de la requérante au bénéfice de la liquidation d'avances "en douzièmes" et en l'autorisant à facturer, à partir du 1^{er} janvier 2015, certains montants qu'il mentionne, ce que la partie adverse ne conteste en aucune manière. En d'autres termes, cet acte constitue bien une décision en vertu de laquelle, d'une part, il peut être procédé à la liquidation de tranches du budget et, d'autre part, des montants peuvent être facturés par la requérante. Par ailleurs, l'intention qu'a eue l'auteur de l'acte attaqué de lui faire produire des effets juridiques ressort à l'évidence de l'indication, dans l'acte, des voies de recours ouvertes au destinataire de celui-ci.

La partie adverse ne peut, en toute hypothèse, être suivie lorsqu'elle entend fonder l'exception d'irrecevabilité sur les termes prétendument clairs de l'acte attaqué, alors que ceux-ci, particulièrement obscurs, entretiennent, à l'évidence, une confusion entre ce qui est présenté comme un budget "attribué" et "établi", d'une part, et ce qui passe pour être une "proposition de budget" ne revêtant qu'un "caractère provisoire", d'autre part.

Par ailleurs, il n'est pas possible, sauf à verser dans la contradiction, de fonder le caractère provisoire de l'acte attaqué sur ce qu'il ne s'agirait – selon ce que soutient la partie adverse dans son dernier mémoire – que d'un projet de budget des moyens financiers soumis à la procédure organisée par l'article 108 de la loi coordonnée sur les hôpitaux. En invoquant cette procédure, qui serait toujours en cours, la partie adverse laisse entendre que, n'y ayant pas été soumis avant une modification de l'arrêté royal du 25 avril 2002, l'acte attaqué ne revêt qu'un caractère provisoire. Or il est contradictoire de suggérer que la teneur de l'acte attaqué pourrait évoluer au terme de ladite procédure, tout en indiquant dans cet acte les voies de recours qui sont dès la notification ouvertes à ses destinataires et tout en soutenant – comme le fait la partie adverse à l'appui de la première exception d'irrecevabilité – que l'arrêté royal du 8 janvier 2015, qui fixe le budget global du Royaume, ne ménage aucune latitude dans le calcul des budgets des moyens financiers respectifs de chaque hôpital.

Sont, enfin, dénués de pertinence les développements du dernier mémoire relatifs au caractère matériel que revêtiraient les liquidations d'avances effectuées au bénéfice de la requérante en exécution de l'acte attaqué. A supposer qu'un tel caractère soit reconnu à ces avances, il est indifférent, pour statuer sur l'exception d'irrecevabilité, de retenir que la censure de tels actes matériels ne relève pas de la compétence du Conseil d'Etat, dès lors que la seule question qui doit être tranchée est celle des effets juridiques produits par l'acte attaqué, question à laquelle il est répondu par les motifs précédemment exposés.

Il suit de l'ensemble de ces considérations que la seconde exception d'irrecevabilité doit être rejetée.

VII. PREMIER MOYEN – PREMIERE BRANCHE

VII. 1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante soulève un premier moyen, pris de la violation de la Constitution, notamment de son article 33, des lois sur les hôpitaux, coordonnées le 10 juillet 2008, notamment de ses articles 95 et 96, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, notamment son article 84, §1^{er}, de l'arrêté royal du 25 avril 2002 "relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers", notamment de ses articles 36, 45 à 48*bis* et son annexe 3, de l'arrêté royal du 30 janvier 1989 "fixant les normes complémentaires d'agrément des hôpitaux et des services hospitaliers et précisant la définition des groupements d'hôpitaux et les normes particulières qu'ils doivent respecter", notamment ses articles 18 et 20, et de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 "relatif au contrôle administratif et budgétaire", notamment ses articles 5, 17 et 22. Au titre de ce qui apparaît constituer une première branche, elle relève que l'acte attaqué lui impose une réduction de la sous-partie B2 de son budget des moyens financiers, réduction qui repose sur une "proposition de la délégation gouvernementale au Conseil de l'INAMI" qui énonce un nouvel objectif de réduction de la durée moyenne de séjour en service maternité pour certains types d'accouchements permettant de réaliser des économies à répercuter sur le budget des moyens financiers.

Elle souligne que cette réduction et l'économie imposée par l'acte attaqué ne sont prévues par aucune disposition légale et ne figurent pas dans l'arrêté royal du 25 avril 2002, tel qu'en vigueur au jour de la notification de l'acte attaqué. Elle explique que les articles 36 et 45 à 48*bis* ainsi que l'annexe 3 de l'arrêté royal du

25 avril 2002 déterminent la manière dont la sous-partie B2 est calculée et répartie entre hôpitaux et qu'aucune de ces dispositions ne prévoit la faculté d'imposer une réduction du budget pour les séjours "accouchements" qui dépasseraient une durée moyenne de séjour réduite d'une demi-journée. Elle relève que la "Note annexe à la notification du budget des moyens financiers au 1^{er} janvier 2015" parle pourtant de l'insertion d'une nouvelle ligne 2310 intitulée "Economie durée de séjour accouchements 1.1.2015" qui établit l'économie à réaliser pour l'année 2015 d'un montant de 18.727.024 euros, mais que cette insertion n'est pas reprise dans l'arrêté royal du 25 avril 2002 ou dans une autre disposition légale ou réglementaire.

Elle en déduit que l'économie qui est imposée aux hôpitaux est contraire aux articles 36 et 45 à 48*bis* et à l'annexe 3 de l'arrêté du 25 avril 2002 et ne repose sur aucun fondement légal, en telle sorte qu'elle a été prise par une autorité incompétente, en violation de l'article 33 de la Constitution. Elle estime que l'acte attaqué viole également l'article 95 des lois coordonnées sur les hôpitaux puisqu'une note du Ministre modifie le mode de calcul du budget des moyens financiers alors que cette compétence est réservée au Roi.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse soutient que l'acte attaqué dispose bel et bien d'une base légale. Elle explique que, conformément à l'article 95 de la loi coordonnée sur les hôpitaux, un arrêté royal fixant, pour l'exercice 2015, le budget global du Royaume, visé à l'article 95 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins, pour le financement des frais de fonctionnement des hôpitaux a été adopté et publié au Moniteur belge le 22 janvier 2015. Elle note que le communiqué de presse du Conseil des ministres du 18 décembre 2014 annonçant l'approbation de cet arrêté royal en Conseil des Ministres précise que "Le budget des hôpitaux pour 2015 s'élève à 8.159.752.968 euros. Ce budget global tient compte d'une mesure d'économie de 18.727.024 euros", soit de l'économie résultant de la diminution de la durée de séjour en cas d'accouchement ordinaire d'un demi-jour. Elle en déduit que conformément à l'article 95 de la loi coordonnée sur les hôpitaux, le budget global des hôpitaux a été fixé par un arrêté royal délibéré au sein du Conseil des Ministres, que ce budget global des hôpitaux, fixé par arrêté royal prend en considération la mesure d'économie concernant les séjours liés à des accouchements vaginaux et par césarienne de sévérité de type 1 et 2 et que cette mesure a donc bel et bien été décidée par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

Elle reconnaît qu'il est vrai que les modalités concrètes de répartition de cette économie globale entre les divers hôpitaux du pays et dès lors son insertion dans

le budget des moyens financiers de chaque hôpital n'ont pas encore fait l'objet d'un arrêté royal. Elle considère, cependant, que la mesure d'économie de 18.727.024 euros ayant été actée dans le budget global ayant fait l'objet de l'arrêté royal susmentionné, quant à lui devenu définitif, le principe de l'économie d'un montant de 18.727.024 euros est bel et bien acquis et que le principe de légitime confiance implique que les administrés doivent pouvoir se fier aux indications de l'administration. Elle estime que notifier à la partie requérante un budget provisoire ne prenant pas en considération l'économie pourtant certaine d'un montant de 18.727.024 euros au simple motif que les modalités de répartition de celui-ci n'ont pas encore fait l'objet d'un arrêté royal aurait créé dans son chef une expectation légitime de recevoir un budget des moyens financiers plus important que celui qu'elle percevra dans les faits.

Elle en conclut que, dans la mesure où l'économie globale à réaliser présente désormais un caractère certain, elle ne pouvait, sans méconnaître le principe de précaution et de légitime confiance de la partie requérante, lui notifier un projet de budget des moyens financiers, présentant un caractère provisoire, ne tenant pas compte de cette économie et explique donc que c'est bien sur la base du principe général de droit de légitime confiance qu'elle a notifié à la partie requérante un budget des moyens financiers provisoire tenant compte de l'économie globale susmentionnée.

C. Mémoire en réplique

La partie requérante rappelle que l'arrêté "budget global" ne peut aucunement être considéré comme conférant une base légale valable à l'acte querellé et que l'arrêté royal de 2002, prévoyant la méthode de calcul de la sous-partie B2, n'a pas été modifié afin de tenir compte d'un objectif d'économie prétendument annoncé par l'arrêté "budget global". Elle constate que la partie adverse ne conteste d'ailleurs pas cet élément. Elle considère que l'affirmation selon laquelle la confiance légitime imposait à la partie adverse de violer la méthode de calcul de l'arrêté de 2002 en vue de se conformer à l'arrêté "budget global", est, pour le moins, atterrante, et a également été démentie.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir ce qui suit:

- " 28. Sur le premier point, comme démontré en ce qui concerne la première exception d'irrecevabilité [...], force est de constater que le budget global du Royaume tel

qu'adopté dans l'arrêté royal du 8 janvier 2015, acte juridiquement la totalité de la réduction de financement liée à la réduction de la durée de séjour suite à des accouchements «normaux».

Ceci ressort par ailleurs clairement du dossier administratif et la partie requérante devait dès lors légitimement s'attendre à ce qu'un arrêté royal fixe la répartition de cette économie globale entre les hôpitaux.

29. Par ailleurs, les paiements intervenus depuis le 1^{er} janvier 2015, ne sont pas fondés sur une décision définitive d'attribution d'un budget des moyens financiers à chaque hôpital et donc notamment à la partie requérante [...].

En effet, les paiements interviennent pour le moment, au titre d'avance sur le budget des moyens financiers à attribuer à la partie requérante au 1^{er} janvier 2015 dans la mesure où aucune décision définitive n'est intervenue concernant celui-ci. Les paiements ne reflètent donc pas l'exécution d'une décision administrative définitive mais constituent des actes matériels posés par l'administration afin de faire parvenir des fonds aux hôpitaux, dans l'attente d'une décision définitive concernant le budget des moyens financiers et que les paiements sont en réalité des avances de fond ne constituant pas l'exécution d'un acte administratif.

30. Dans cette mesure, les paiements intervenus ne peuvent être interprétés comme s'écarter de dispositions législatives claires et précises dans la mesure où il ne s'agit pas d'un acte juridique posé par l'administration mais bien un acte matériel constituant une avance sur le budget des moyens financiers à attribuer à la partie requérante.

Ce n'est que si une décision définitive sur le budget des moyens financiers était intervenue et que cette décision définitive était intervenue sans que la modification de l'arrêté royal du 25 avril 2002 en préparation ne soit intervenue entre temps, qu'une violation des normes légales ou réglementaires serait intervenue et n'aurait pu être justifiée par le principe de légitime confiance.

En l'espèce, tel n'est pas le cas. Les actes matériels posés par l'administration l'ont été afin de respecter le principe de légitime confiance sans toutefois contrevenir à des dispositions légales claires dans la mesure où aucune décision définitive n'est intervenue concernant le budget des moyens financiers.

31. En l'espèce, il ne peut pas non plus être soutenu que le principe de légitime confiance est appliqué au détriment des administrés.

En effet, les paiements qui interviennent, sont effectués afin de continuer à financer les hôpitaux alors même qu'aucune décision définitive n'est encore intervenue concernant le budget qui doit leur être attribué.

Si les paiements effectués au bénéfice de la partie requérante, à titre d'avance sur le [budget des moyens financiers] à lui attribuer, s'avéraient trop élevés, cela pourrait mener à une demande de récupération de l'indu une fois une décision définitive prise concernant ledit budget. Cette éventuelle demande de récupération de montants suite à des avances de fonds trop élevées pourrait mettre certains hôpitaux en difficulté. De même, ne pas effectuer de paiements en raison du fait que le [budget des moyens financiers] définitif n'a pas encore été adopté tromperait leur confiance légitime et entraînerait également des difficultés pour les divers hôpitaux qui ne se verraient attribuer aucun fond dans l'attente d'une décision définitive concernant le [budget des moyens financiers] à leur attribuer.

En l'espèce, le montant total de la réduction de budget est déjà décidé et seule la modification de l'arrêté royal du 25 avril 2002 doit encore être adoptée afin de déterminer les modalités de répartitions de cette économie entre hôpitaux.

Ce n'est que si la partie adverse avait versé au titre d'avance sur le [budget des moyens financiers] à attribuer des montants ne prenant pas en considération la réduction de budget pourtant certaine en son principe que celle-ci aurait créé une attente légitime dans le chef de la partie requérante et ce alors même qu'une répétition de l'indu aurait pu être demandée suite à l'adoption des modalités de répartition de cette économie entre hôpitaux.

Il est également à noter que c'est uniquement si les paiements intervenus alors même qu'aucune décision définitive n'est intervenue concernant le [budget des moyens financiers] à attribuer, n'avaient pas pris en considération cette réduction de budget, dans ce cas, la partie requérante, et de manière générale les hôpitaux n'auraient pu «raisonnablement s'attendre à une quelconque diminution de cette sous partie de leur budget, même si telle est peut-être l'intention de la partie adverse».

32. En l'espèce donc, les actes matériels posés par la partie adverse respectent le principe de légitime confiance sans toutefois violer des normes légales ou réglementaires en vigueur dans la mesure où une telle violation ne saurait intervenir que lors de l'adoption d'une décision définitive concernant le budget des moyens financiers à attribuer à la partie requérante au 1^{er} janvier 2015, si lors de cette adoption la modification de l'arrêté royal du 25 avril 2002 n'est toujours pas intervenue.

33. La première branche du premier moyen n'est donc pas fondée".

VII. 2. Décision du Conseil d'Etat

Le budget des moyens financiers alloué à un hôpital est fixé conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux, qui en définit notamment les critères et modalités de calcul.

Il ne peut être contesté qu'à la date d'adoption de l'acte attaqué, les modalités de calcul de la contribution de chaque hôpital à la mesure d'économie globale relative à la réduction de la durée de séjour en maternité n'étaient pas encore définies, de sorte que la mesure querellée par le présent recours ne disposait pas d'un fondement juridique suffisant.

C'est notamment pour définir les modalités de calcul de la contribution de chaque hôpital à la mesure d'économie globale dont il est question en l'espèce qu'a été adopté l'arrêté royal du 12 octobre 2015 modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux qui, à cette fin, insère un article 46bis dans l'arrêté royal du 25 avril 2002 précité. Cette disposition ne peut toutefois pourvoir d'un fondement suffisant la mesure querellée que s'il est admis qu'elle peut produire ses effets au 1^{er} janvier 2015, conformément à l'article 10 de cet arrêté royal du 12 octobre 2015.

En termes de plaidoiries, la requérante a signalé que cette rétroactivité de l'arrêté royal du 12 octobre 2015 était précisément critiquée par l'un des moyens soulevés à l'appui des recours en annulation dirigés contre cet arrêté royal. La partie adverse a soutenu que, dans ces circonstances, il convenait de statuer sur les recours en annulation formés contre l'arrêté royal du 12 octobre 2015, avant d'examiner la

présente cause, le recours en annulation contre l'acte réglementaire étant en quelque sorte prioritaire sur le recours formé contre la décision individuelle d'octroi du budget des moyens financiers.

Il paraît sans doute logique que le recours en annulation introduit devant le Conseil d'Etat à l'encontre d'un acte réglementaire soit traité avant les contestations dont font l'objet, le cas échéant, les décisions individuelles prises sur la base de ce règlement, particulièrement lorsque ces décisions individuelles ont été prises après l'adoption du règlement, ce qui n'est d'ailleurs pas le cas en l'espèce. Cette priorité n'est toutefois pas contraignante. En vertu de l'article 159 de la Constitution, le Conseil d'Etat, en effet, a le pouvoir de contrôler, à l'occasion de l'examen du recours dirigé contre une décision individuelle, la légalité du règlement présenté comme constituant le fondement de cette décision, et ce avant même de statuer sur les recours en annulation dont ce règlement ferait, le cas échéant, l'objet.

En l'espèce, l'état d'avancement des différentes procédures et les impératifs d'une bonne administration de la justice commandent de ne pas avoir égard à cette priorité et donc de vérifier, à l'occasion de l'examen de la présente cause, la légalité de l'article 10 de l'arrêté royal du 12 octobre 2015, en vertu duquel cet arrêté produit ses effets à la date du 1^{er} janvier 2015.

Toutefois, il convient d'avoir égard au fait que, dans le cadre de la présente procédure, la partie adverse n'a peut-être pas eu l'occasion d'exposer tous les éléments qu'elle aurait pu faire valoir, à propos de cette rétroactivité de l'arrêté royal du 12 octobre 2015, dans le cadre des procédures ayant trait aux recours en annulation dont cet arrêté fait, par ailleurs, l'objet. En vue de garantir le respect du principe du contradictoire, il s'impose de permettre à la partie adverse de s'exprimer à ce propos.

En conséquence, il y a lieu d'ordonner la réouverture des débats.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

L'affaire est fixée à l'audience du 23 mars 2016, à 10 heures.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-trois février deux mille seize par :

MM. Jacques JAUMOTTE,
David DE ROY,
Serge BODART,
M^{me} Caroline HUGÉ,

Président de chambre,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Jacques JAUMOTTE.