

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o 254.593 du 26 septembre 2022

A. 236.171/VI-22.331

En cause : **l'association sans but lucratif ASSOCIATION BELGE
DES SYNDICATS MÉDICAUX – BRUXELLES,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Eric THIRY et Jean-Marc
VAN GYSEGHEM, avocats,
avenue Hippolyte Boulenger 49
1180 Bruxelles,

contre :

la Commission communautaire commune,

ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre SLEGERS et
Margaux KERKHOF, avocats,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 avril 2022, l'ASBL Association Belge des Syndicats Médicaux - Bruxelles demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 27 janvier 2022 relatif au soutien des pratiques multidisciplinaires et des jeunes médecins du chef de violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir ou illégalité » et, d'autre part, l'annulation de cet arrêté.

II. Procédure

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6^o, et 70, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Paul Ernotte, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 7 juillet 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 septembre 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

M. David De Roy, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Jean-Marc Van Gyseghem, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Margaux Kerkhofs, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Paul Ernotte, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits utiles

Le 28 octobre 2021, le Collège réuni de la Commission communautaire commune approuve en première lecture un projet d'arrêté « relatif au soutien des pratiques multidisciplinaires et des jeunes médecins ».

La note adressée aux membres dudit collège explique notamment ce qui suit concernant le projet :

- « • Concrètement, le présent projet d'arrêté abroge la prime d'installation Impulseo et prévoit le financement des dépenses suivantes relatives à l'installation, à concurrence de maximum 225.000 € par structure multidisciplinaire s'installant dans un quartier en pénurie, et de 150.000 par structure multidisciplinaire ne s'installant pas dans un quartier en pénurie, et de 15.000 euros par jeune médecin s'installant dans un quartier en pénurie (en pratique solo ou de groupe) :
- Les frais de personnel employé et indépendant
 - Les frais relatifs à l'acquisition et à l'aménagement d'un bien immobilier ;
 - Les frais de location et d'aménagement d'un bien immobilier ;
 - Les frais d'achat ou de location de matériel médical ou frais liés au fonctionnement de la structure multidisciplinaire.

Le financement de ces frais vise à faciliter le lancement de services de première ligne. En effet, l'une des difficultés pour ces services est de payer ces différents frais lors des 2 premières années suivant leur lancement.

- Sur la base d'un dossier motivé, il est également laissé la possibilité de déroger à ces seuils pour les structures multidisciplinaires. L'intention est en effet de donner une directive quant au volume tout en laissant une certaine marge de manœuvre.

Le recours à cette marge de manœuvre devra toutefois être doublement motivé (par les demandeurs et par le Collège réuni lors de l'attribution du financement) et se fera uniquement dans le cadre des crédits budgétaires disponibles.

- Contrairement au régime actuel, le présent projet d'arrêté prévoit un dispositif octroyant un pouvoir d'appréciation à la Cocom concernant l'octroi des financements de soutien à l'installation.

En effet, afin de recevoir ce financement, les demandeurs devront introduire un dossier circonstancié. Sur la base de l'analyse des différents dossiers soumis, une sélection sera opérée afin de déterminer l'éligibilité et la hauteur de l'intervention. Il n'existera dès lors plus de droit subjectif au financement dans le chef des médecins.

L'existence d'un pouvoir d'appréciation important est justifiée par le souhait d'octroyer le financement aux structures qui répondent le mieux à la vision politique de la première ligne de la Cocom, sans limiter toutefois les conditions d'octroi de façon trop restrictive. En d'autres termes, le dispositif actuel permet d'une part, de donner la priorité aux structures s'inscrivant le plus adéquatement ou parfaitement dans la vision de la première ligne de la Cocom tout en laissant la possibilité de financer des structures qui ne répondent pas parfaitement mais suffisamment à la vision de la première ligne de la Cocom.

Ce pouvoir d'appréciation permet également d'examiner les demandes dans leur globalité. L'accent est donc mis sur la qualité des projets et non sur une liste basique de critères à remplir. Le point 6 de l'article 4 pour les structures multidisciplinaires, et le point 2 de l'article 5 pour les jeunes médecins (critère obligatoire à remplir) mettent notamment en avant cet aspect qualitatif.

Toutefois, ce pouvoir d'appréciation ne pourra pas laisser de place à la subjectivité et devra nécessairement se baser sur les éléments objectifs repris dans les demandes en vertu notamment de l'obligation de motivation formelle qui reposera sur les décisions d'attribution et du respect du principe d'égalité ».

Le 22 novembre 2021, la section des soins de santé de première ligne et des soins à domicile de la commission de la santé du Conseil consultatif de la santé et de l'aide aux personnes de la Commission communautaire commune donne un avis à propos de ce projet qui mentionne notamment ce qui suit :

« La section émet un avis positif accompagné des remarques suivantes :

1° Prévoir un délai de transmission de la décision de l'Administration aux structures/jeunes médecins ayant introduit une demande (dans l'Arrêté ou le formulaire) ;

2° Mettre à jour l'étude sur les quartiers en pénurie bruxellois de l'Observatoire de la Santé et du Social, en tenant compte dans cette mise à jour :

- du nombre d'heures effectivement prestées par le professionnel de santé dans ce quartier (h/jours ou /semaine ?)
- des compétences linguistiques (Fr - Nl - autre)
- si possible, de la présence d'autres services/professionnels de la santé dans le quartier ;

3° Apporter les modifications à l'Art. 4 telles que décrites précédemment ».

Le 23 novembre 2021, le projet recueille un avis favorable de la part de l'organisme public « Iriscare ».

Le 9 décembre 2021, le projet d'arrêté est approuvé en deuxième lecture par le Collège réuni de la Commission communautaire commune.

À la demande des membres de ce collège en charge de l'Action sociale et de la Santé, la section de législation du Conseil d'État donne, le 11 janvier 2022, un avis n° 70.679/3 sur ledit projet.

Le 27 janvier 2022, est adopté l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune “relatif au soutien des pratiques multidisciplinaires et des jeunes médecins”. Cet arrêté est publié au Moniteur belge du 17 février 2022. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Thèses des parties

A. La requête

Afin de démontrer l'urgence, la requête expose que l'arrêté litigieux fait disparaître de manière immédiate le régime de primes organisé par l'article 4 de l'arrêté royal du 23 mars 2012 portant création d'un Fonds d'impulsion pour la médecine générale et fixant ses modalités de fonctionnement de sorte que les jeunes médecins généralistes qui sont en début de carrière ne pourront plus en bénéficier alors qu'il l'avait pourtant pris en compte dans le plan de financement de leur activité professionnelle. La requérante estime que cet élément, ainsi que le fait de ne pas pouvoir recevoir l'intervention financière prévue par le règlement contesté, pourraient conduire des jeunes médecins généralistes à renoncer à l'activité professionnelle qu'ils souhaitaient embrasser ou du moins à l'exercer en dehors de la Région de Bruxelles-Capitale afin d'obtenir les avantages prévus par l'arrêté précité du

23 mars 2012. Selon elle, le droit de ces personnes à la liberté d'établissement serait dès lors violé de manière irréversible. De plus, un tel préjudice pourrait également affecter des structures mono-disciplinaires composées exclusivement de médecins généralistes qui verraient leurs finances mises à mal.

Par ailleurs, l'association requérante fait valoir qu'en cas d'annulation totale ou partielle de l'arrêté attaqué, les jeunes médecins ou les structures de médecins qui ont obtenu une subvention sur cette base devraient la rembourser, ce qui pourrait mettre à mal le plan de rentabilité de leur activité professionnelle.

B. La note d'observations

La partie adverse fait valoir que la demanderesse ne démontre pas subir de préjudice direct et personnel. Elle considère que la requérante se borne à invoquer un préjudice éventuel dans le chef de tiers, à savoir des médecins généralistes, ce qui ne peut suffire à justifier l'urgence requise. Elle fait valoir que tel est d'autant plus le cas qu'il n'est pas établi que ces médecins sont membres de l'association requérante et sont effectivement lésés en raison de l'adoption de l'acte attaqué. Enfin, elle relève qu'il n'est pas non plus démontré que le règlement litigieux aurait pour effet de mettre en péril la viabilité de la demanderesse.

La partie adverse fait également valoir que le préjudice allégué est présenté comme hypothétique et l'est assurément. Elle relève que la requête soutient que de jeunes médecins pourraient renoncer à leur projet professionnel au motif qu'une prime est modifiée alors que pourtant, le régime mis en place augmente significativement le montant des primes lorsque le médecin s'installe en groupe, ce qui correspond à la majorité des installations et maintient la prime lorsque le médecin s'installe dans un quartier en pénurie. Elle considère que, si face à cela, la requérante affirme qu'un jeune médecin pourrait renoncer au bénéfice de neuf années d'études au seul motif qu'il ne percevrait pas une aide, rien dans la demande de suspension ou dans les pièces qui lui sont annexées ne permet toutefois de considérer qu'un tel risque est vraisemblable.

Enfin, la partie adverse estime qu'à supposer même qu'ils soient établis, les préjudices allégués ne sont de toute manière pas incompatibles avec le traitement de l'affaire en annulation. Elle explique qu'en cas d'annulation, les primes en cause pourraient en effet être octroyées *a posteriori* aux médecins concernés. De même, elle fait valoir que, s'il est démontré que l'acte attaqué a causé un préjudice financier à la demanderesse, celui-ci pourra être réparé à la suite d'une procédure en annulation.

V.2. *Appréciation du Conseil d'État*

Dans son rapport rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le premier auditeur considère que l'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation n'est pas établie au terme du raisonnement suivant :

« Au regard de l'article 17, §1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte administratif implique notamment l'existence d'une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre ou l'exécution de la mesure litigieuse présenterait des inconvénients d'une gravité telle que, s'il fallait attendre l'issue de la procédure en annulation, il risquerait de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles. À cet égard, seuls les éléments emportant des conséquences d'une gravité suffisante sur la situation personnelle de la partie requérante sont susceptibles d'être pris en compte.

Bien qu'à titre principal, la requête considère que le nouveau régime de subventions organisé par l'arrêté litigieux risque fort de porter gravement atteinte à la liberté d'établissement des jeunes médecins généralistes ainsi que de ceux qui pratiquent la médecine générale dans le cadre de structures mono-disciplinaires, force est toutefois de constater que ces considérations manquent de pertinence : en effet, elles concernent, non pas la personne morale de droit privé dont émane le présent recours, mais uniquement des tiers dont il n'est ni affirmé, ni a fortiori prouvé qu'ils sont membres de l'association requérante. En outre, la présente demande de suspension ne contient aucun passage qui montrerait de manière précise et concrète que si elle se poursuit pendant la durée habituelle d'une instance en annulation, l'exécution de l'arrêté attaqué va porter gravement atteinte aux principes inscrits dans l'objet social de la demanderesse et qu'un tel préjudice qui est essentiellement d'ordre moral n'est pas susceptible d'être adéquatement réparé par un arrêt d'annulation.

Par ailleurs, si la requête fait également état des problèmes financiers que risquent de connaître les bénéficiaires de l'arrêté attaqué si celui-ci est par la suite annulé en tout ou en partie par le Conseil d'État, un tel argument ne peut cependant pas être admis : en effet, il s'agit là d'une situation préjudiciable à laquelle seuls des tiers, et non la requérante, seront éventuellement confrontés ; de plus, les graves inconvénients dont l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État vise à prévenir la réalisation sont uniquement ceux qui résultent de l'exécution d'un acte administratif, et non ceux qu'un arrêt d'annulation peut, dans certaines circonstances, engendrer et qui peuvent, quant à eux, être évités par la mise en œuvre de l'article 14^{ter} des mêmes lois coordonnées.

Compte tenu des éléments qui précèdent, force est de constater que la demanderesse reste en défaut d'établir qu'il existe bien en l'espèce une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation ; la présente requête ne satisfait donc pas à l'une des conditions auxquelles l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État subordonne la suspension de l'exécution des actes administratifs ».

Il ressort des débats à l'audience du 14 septembre 2022 que l'association requérante se limite à faire état d'inconvénients que risque de causer l'acte attaqué à certains tiers dont il n'est même pas démontré qu'ils compteraient parmi ses membres, à savoir certains jeunes médecins généralistes ; elle a, par ailleurs, invoqué

– toujours en termes de plaidoiries – l’« impact sociétal » que causerait l’exécution de l’acte attaqué, en ce sens qu’il est à redouter que certains jeunes médecins privilégieront leur installation dans des régions autres de celle de Bruxelles-Capitale, de sorte que celle-ci sera moins bien desservie en soins de santé. Toutefois, la requérante ne prétend pas, ni *a fortiori* ne démontre, que l’exécution de l’arrêté attaqué risque de lui causer personnellement des inconvénients graves susceptibles d’affecter la réalisation de son objet social ou de mettre en péril sa viabilité. Dans ces conditions, le Conseil d’État n’aperçoit pas de raison de s’écarter du rapport précité du premier auditeur qui considère que l’urgence n’est pas établie en l’espèce.

L’une des conditions requises par l’article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l’exécution de l’acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D’ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre siégeant en référé, le 26 septembre 2022 par :

David De Roy,
Vincent Durieux,

conseiller d’État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

David De Roy