CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 70.502 du 23 décembre 1997

A.75.336/VI-13.989

En cause : **l'Association sans but lucratif "Nouvelle Clinique de la Basilique",**

ayant élu domicile chez
Mes Benoît et Luc CAMBIER, avocats,
rue Jean-Baptiste Meunier 22
1030 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre des Affaires sociales,

ayant élu domicile chez
Me Renaud WITMEUR, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles.

LE PRESIDENT DE LA VI^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 août 1997 par l'Association sans but lucratif "Nouvelle clinique de la Basilique" qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 6 mai 1997 modifiant 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, publié au Moniteur belge le 18 juin 1997;

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante qui demande la suspension de cet arrêté;

Vu la note d'observation et le dossier administratif;

Vu le rapport de M^me^ HAUBERT, premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 94 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 15 octobre 1997 ordonnant le dépôt du rapport et convoquant les parties à comparaître le 14 novembre 1997, date à laquelle l'affaire a été remise à l'audience du 19 décembre 1997;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. CLOSSET, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me B. CAMBIER, avocat, comparaissant pour la requérante et Me WITMEUR, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. PAUL, auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que la partie adverse excipe de l'irrecevabilité du recours au motif que l'association requérante n'a produit ni ses statuts, ni la décision de son conseil d'administration d'introduire ce recours, et ne justifie pas du respect des formalités prévues par les articles 9 et suivants de la loi du 27 juin 1921 accordant

la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique;

Considérant que l'association requérante a produit ses statuts ainsi qu'un extrait du procès-verbal de la réunion du 25 juillet 1997 de son conseil d'administration, au cours de laquelle il fut décidé d' "introduire une requête en annulation et suspension de l'arrêté royal du 6 mai 1997 paru au Moniteur belge du 18 juin 1997 modifiant l'arrêté royal du 30 janvier 1989"; qu'il n'a plus été contesté à l'audience que les formalités prévues par les articles 9 et suivants de la loi du 27 juin 1921 avaient été accomplies; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la partie adverse conteste encore l'intérêt de la requérante à agir; qu'elle fait observer que cette dernière soutient seulement que l'acte attaqué "lèse gravement (ses) intérêts", en ce qu'il "impose la fermeture de tous les établissements hospitaliers comptant moins de 150 lits et cela même s'ils forment un groupement", à moins qu'ils procèdent à une fusion; qu'elle en conclut que l'intérêt de la requérante est limité à l'annulation de la disposition de l'arrêté attaqué qui impose cette fermeture, c'est-à-dire à l'article 3, 6°, de cet arrêté;

Considérant que la requérante motive le préjudice que lui cause l'arrêté attaqué par un ensemble d'éléments qui ne se limitent pas aux seuls effets de l'article 3, 6°; qu'au vu des arguments ainsi proposés et des explications fournies à l'audience, il est difficilement contestable que c'est l'ensemble de l'arrêté dont la requérante entend obtenir l'annulation et qu'elle y a un intérêt; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la requérante prend un moyen, le premier de sa requête en annulation, par la seconde

branche duquel elle invoque la violation de l'article 84, alinéa 1er, 2o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en ce que l'avis de la section de législation de ce conseil sur l'arrêté attaqué, alors en projet, a été demandé dans un délai ne dépassant pas trois jours en raison d'une urgence "motivée par le fait que des mesures d'économies en matière d'application obligatoire des normes d'agrément existantes et de fermeture obligatoire des lits sous-occupés doivent être exécutées d'urgence afin, d'une part, de réaliser l'équilibre financier de la sécurité sociale et, d'autre part, d'informer les hôpitaux au plus vite de ces mesures", alors que :

- en vertu de ladite disposition légale, l'urgence doit être spécialement motivée;
- cette disposition, en son alinéa 1er, 1o, permet aussi de demander l'avis de la section de législation dans un délai de trente jours, sans devoir justifier de l'urgence;
- en l'espèce, l'urgence invoquée est démentie par le fait que l'arrêté attaqué se fonde sur un avis qui avait été donnés dès les 23 février et 19 septembre 1996 par le Conseil national des établissements hospitaliers, ainsi que par le fait que l'arrêté pris le 6 mai 1997 n'a été publié que le 18 juin 1997;
- les motifs d'urgence allégués sont stéréotypés et n'indiquent pas les raisons pour lesquelles l'avis de la section de législation ne pouvait attendre un mois : ces motifs, déduits de la nécessité de réaliser des économies - dont il n'est pas démontré qu'elles n'auraient pu se concrétiser un mois plus tard - valent pour toute matière; ils ne précisent pas les circonstances particulières en raison desquelles les mesures envisagées devraient impérativement être prises dans une urgence telle que la consultation de la section de législation, si elle s'était faite dans un délai normal, aurait compromis l'efficacité ou la réalisation du but assigné à ces mesures;

- au demeurant, "la plupart des dispositions" de l'arrêté querellé "ne trouveront finalement à s'appliquer qu'à partir du 1er janvier 1998, (...) une rétroactivité (étant) prévue pour les autres";

Considérant que la partie adverse répond :

- qu'il n'a pas été fait application de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui permet de ne pas demander l'avis de la section de législation "en cas d'urgence spécialement motivée";
- qu'au contraire, l'arrêté attaqué a été soumis à l'avis de cette section;
- qu'à supposer même que l'acte attaqué ne serait pas suffisamment motivé en ce qui concerne l'urgence qu'il y avait de l'adopter, c'est ledit article 3 qui aurait été méconnu, non l'article 84 dont le but est exclusivement de régler l'organisation des travaux du Conseil d'Etat;
- qu'il n'est, néanmoins, "pas contestable que l'acte attaqué comporte un considérant qui motive l'urgence ... (et) que ce considérant explique adéquatement (cette) urgence", urgence dont il revient, au premier chef, au ministre d'apprécier la nécessité;
- que l'acte attaqué a été adopté le 6 mai 1997 et est entré en vigueur dès le 1er mai 1997 et qu'il a pour effet d'entraîner la fermeture de certains hôpitaux au 1er janvier 1998, de sorte qu'il était indispensable d'informer les institutions des mesures à prendre pour leur permettre d'échapper à cet effet;
- que l'arrêté attaqué poursuit, en outre, un objectif budgétaire destiné à réaliser l'équilibre de la sécurité sociale et que, dès lors, "son adoption devait intervenir au plus vite";
- qu'enfin "l'acte attaqué impose des obligations de fermeture ou de fusion d'institutions hospitalières pour le 31 octobre 1997(,) cet élément révé(lant) l'urgence réelle qu'il y avait à ce qu'il soit adopté sans délai";

Considérant que le Conseil d'Etat tient sa fonction consultative de l'article 160 de la Constitution; qu'en tant qu'elle a trait à l'examen des textes de nature législative et réglementaire, la consultation du Conseil d'Etat participe du souci du Constituant de garantir le respect de l'état de droit ainsi que la qualité légistique et formelle de ces textes et, par là, la sécurité juridique; que, telle qu'elle est organisée, en exécution de la Constitution, par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la consultation de la section de législation constitue, dès lors, une formalité qui, touchant à l'ordre public, revêt un caractère substantiel; que les modalités prévues pour son accomplissement régulier revêtent le même caractère et ne tendent pas seulement à assurer la bonne organisation des travaux du Conseil d'Etat; qu'il s'ensuit que, lorsque la loi permet à l'autorité compétente, sous certaines conditions, de se dispenser de consulter la section de législation ou de requérir son avis suivant une procédure accélérée, ces conditions sont d'interprétation restrictive; que toute irrégularité commise à cet égard doit, au besoin, être soulevée d'office;

Considérant qu'en l'espèce, est invoquée la violation de l'article 84, alinéa 1er, 2o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, suivant lequel l'examen des affaires traitées par la section de législation se fait dans l'ordre de leur inscription au rôle, sauf "en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande, lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame communication de l'avis... dans un délai ne dépassant pas trois jours ... (, auquel) cas la motivation figurant dans la demande sera reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire";

Considérant que cette disposition requiert une "urgence spécialement motivée"; que, s'il appartient à l'autorité compétente d'apprécier la nécessité d'adopter d'urgence les dispositions qu'elle projette, encore lui

incombe-t-il, dès lors, d’en préciser les raisons; qu’il revient au Conseil d’Etat, section d’administration, lorsqu’il est saisi d’un recours en annulation d’un arrêté dont l’urgence est contestée, de vérifier la pertinence et la réalité des motifs d’urgence invoqués; que, pour être pertinents, ces motifs doivent procéder de circonstances précises et particulières en raison desquelles la consultation de la section de législation n’aurait pu se faire dans les délais ordinaires sans compromettre la réalisation du but poursuivi par les mesures envisagées, ainsi que l’utilité et l’efficacité de celles-ci; que, pour être réels, les motifs d’urgence ne peuvent pas être démentis par les faits, notamment par le manque de diligence de l’autorité elle-même; qu’à cet égard, la circonstance que, pour pallier cette carence, elle en vient à donner au texte ou à certaines de ses dispositions un effet rétroactif, n’est pas de nature à justifier l’urgence alléguée; que, de même, lorsqu’un texte a été adopté et qu’avant même son entrée en vigueur, l’autorité a décidé de le retirer pour le remplacer par des dispositions nouvelles appelées à entrer en vigueur ultérieurement, l’urgence invoquée est démentie en fait;

Considérant qu’en l’espèce, l’urgence invoquée est motivée par la nécessité d’exécuter d’urgence "des mesures d’économie en matière d’application obligatoire des normes d’agrément existantes et de fermeture obligatoire de lits inoccupés, afin, d’une part, de réaliser l’équilibre financier de la sécurité sociale et, d’autre part, d’informer les hôpitaux au plus vite de ces mesures";

Considérant que pareille motivation manque de pertinence; qu’aucune circonstance particulière n’est invoquée pour justifier les mesures contenues dans l’arrêté attaqué; que la nécessité de réaliser des économies pour assurer l’équilibre financier de la sécurité sociale ou celle d’informer "au plus vite" les destinataires de l’arrêté attaqué ne sont que des considérations générales;

qu’on n’y trouve aucune raison précise et circonstantiée de l’urgence; qu’il était d’autant plus impérieux de fournir pareille précision que les normes contenues dans l’arrêté sont, de l’aveu même de la partie adverse, particulièrement complexes, de sorte qu’un avis donné dans un délai de trois jours interdisait tout examen valable du texte en projet;

Considérant que les conditions dans lesquelles l’arrêté attaqué a été élaboré, pris et publié démentent la réalité de l’urgence alléguée; qu’en effet, le texte de cet arrêté, alors en projet, a été soumis à l’avis du Conseil national des établissements hospitaliers, dès 1996; que ce dernier a donné son avis le 23 février et 19 septembre 1996; que ce n’est que le 1er avril 1997, soit plus de six mois plus tard, que l’avis de la section de législation a été demandé; qu’alors que cette dernière avait dans un délai de trois jours, soit le 3 avril 1997, donné son avis, l’arrêté n’a été adopté qu’après plus d’un mois, soit le 6 mai 1997, et publié que le 18 juin 1997, soit deux mois et demi plus tard; qu’au demeurant, un nouveau projet d’arrêté royal, ayant le même objet que celui attaqué, a été très récemment soumis à l’avis de la section de législation, dont l’article 23 "retire" l’arrêté attaqué et dont l’article 24 précise qu’il entrera en vigueur "le jour de sa publication au Moniteur belge";

Considérant que le premier moyen d’annulation est manifestement fondé en sa seconde branche; qu’il n’y a pas lieu d’examiner la première branche de ce moyen, pas plus que les autres moyens;

Considérant que l’annulation de l’arrêté attaqué rend la demande de suspension sans objet,

D E C I D E

Article 1er.

Est annulé l'arrêté royal du 6 mai 1997 modifiant 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.

Article 2.

Il n'y a pas lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié, par extrait, au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté royal annulé.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique de la VIe chambre, le vingt-trois décembre 1900 nonante-sept par :

M. CLOSSET, président de chambre,
Mme NOTEBAERT greffier.

Le Greffier, Le Président,

Chr. NOTEBAERT. Ch.-L. CLOSSET.