

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 76.651 du 26 octobre 1998

A.78.066/VI-14.486

En cause : **l'Association hospitalière
"Centre hospitalier universitaire
Saint-Pierre",**

ayant élu domicile chez
Me Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Emile de Mot
1000 Bruxelles,

contre :

**1. la Commission communautaire commune
de Bruxelles-Capitale.**

2. la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant élu domicile chez
Mes Dominique LAGASSE et
François JONGEN, avocats,
Chaussée de la HULPE 187
1170 Bruxelles.

**LE PRESIDENT f.f. DE LA VI^e CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT
SIEGEANT EN REFERE,**

Vu la requête introduite le 31 mars 1998 par l'association hospitalière par laquelle le "Centre hospitalier universitaire Saint-Pierre" a demandé la suspension de l'exécution de la décision du Collège réuni de la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 décembre 1997 "portant refus de la demande de reconversion de 5 lits "C" en 5 lits "NIC" et partant, refus d'agrément du service "NIC" du C.H.U. Saint-Pierre", décision qui lui a été notifiée le 23 février 1998;

Vu la requête introduite le même jour, par laquelle l'association hospitalière "Centre hospitalier universitaire Saint-Pierre" a demandé l'annulation de la même décision;

Vu le rapport de M^{me} DEBROUX, auditeur au Conseil d'Etat, sur la base de l'article 94 du règlement de procédure;

Vu l'ordonnance du 13 octobre 1998 ordonnant le dépôt du rapport et convoquant les parties à comparaître le 23 octobre 1998 à 10.00 heures;

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

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

Entendu, en leurs observations, Me Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la requérante et Me François JONGEN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme M^{me} C. DEBROUX, 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 les faits utiles à l'examen de la demande sont les suivants :

1. Selon la requérante, l'hôpital Saint-Pierre et l'hôpital Brugmann ont été reconnus, jusqu'en 1996, comme une seule entité dépendant du C.P.A.S. de Bruxelles; cette entité disposait alors de 30 lits affectés au service de soins néonataux intensifs (15 lits affectés à Saint-Pierre et 15 lits à l'hôpital universitaire des Enfants Reine

Fabiola). Un échange s'est opéré ensuite entre les deux établissements, Saint-Pierre cédant 5 lits "N" à l'hôpital Brugmann, en échange de 5 lits "C" supplémentaires.

2. En 1996, les deux hôpitaux sont devenus des associations hospitalières distinctes, faisant l'une et l'autre partie du réseau "IRIS" (interhospitalière régionale des infrastructures de soins), de sorte que le C.H.U. Saint-Pierre a conservé un nombre officiel limité à 10 lits N en soins néonataux intensifs.

3. Sur la base de l'article 4, § 2, de l'arrêté royal du 20 août 1996 modifiant l'arrêté royal du 23 octobre 1964 portant fixation des normes auxquelles les hôpitaux et leurs services doivent répondre, et afin de mettre son service "N" en conformité avec la réglementation nouvelle qui, notamment, remplace le "service de soins néonataux intensifs ... N" par le "service pour la néonatalogie intensive ... NIC", tout en respectant le "moratoire" imposé par l'arrêté royal du 18 janvier 1996 précisant des règles visées à l'article 32 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, en ce qui concerne des lits dans des services d'hôpitaux généraux, la requérante a introduit, le 16 décembre 1996, une demande tendant à la reconversion de 5 lits "C" en lits "N", devant lui permettre, après reconversion de ses lits N en lits NIC, d'obtenir une autorisation de mise en service et d'exploitation d'un service NIC, ainsi que l'agrément de ce service.

En vertu de l'article 4 de l'arrêté royal du 20 août 1996 précité, semblable demande devait être introduite avant le 1er octobre 1996. Or, cet arrêté royal n'a toutefois été publié au Moniteur que ce même 1er octobre 1996. La requérante affirme que les autorités compétentes auprès desquelles elle se serait enquis à ce propos, l'auraient informée qu'un nouvel arrêté serait pris pour prolonger la date limite pour la présentation du plan de

reconversion. Il s'avère que cet arrêté n'a été pris que 8 juin 1998, et publié au moniteur belge que le 8 septembre 1998.

4. A propos de la demande d'autorisation de mise en service et d'exploitation, le Médecin-inspecteur a, dans un rapport du 15 septembre 1997, constaté ce qui suit :

" Le service NIC, fonctionnant officiellement sur 10 lits, répond parfaitement aux normes d'agrément de l'AR du 23 octobre 1964, tel que modifié par l'AR du 20 août 1996, tant en ce qui concerne les normes fonctionnelles que d'organisation.

En outre, le recrutement important permet de constater que les critères prévus par le texte sont rencontrés dans 4 cas sur 5.

La demande d'autorisation de mise en service a été présentée trop tard (date limite : 1/10/1996, la lettre étant datée du 16 décembre 1996).

Sur le plan de la santé publique, le service NIC du CHU Saint-Pierre répond à un besoin et, sauf contre-indication juridique, la demande d'autorisation de programmation peut être accordée".

A propos de la demande d'agrément du service NIC, après avoir notamment constaté qu'"en ce qui concerne les normes architecturales (il faut 15 lits minimum), dans la mesure où la demande de reconversion de 5 lits C en lits NIC pourra être satisfaite, le service NIC pourrait être reconnu, ce qui ne peut être le cas pour l'instant", le médecin-inspecteur a conclu que :

" Sauf la réserve de la reconnaissance du glissement des 5 lits C en 5 lits NIC, le service NIC de réanimation néonatale du CHU Saint-Pierre rencontre parfaitement les critères décrits dans l'AR du 20 août 1996.

En particulier, il faut souligner que le niveau d'activité est très suffisant, ce qui est loin d'être la règle dans d'autres institutions.

Dans la mesure où le problème des 5 lits C peut être réglé, je propose l'agrément pour une période de 6 ans, soit du 1/1/1997 au 31/12/2002".

4. Le 12 novembre 1997, le Conseil consultatif de la santé et de l'aide aux personnes a émis deux avis dans les termes suivants :

" 3. PROGRAMMATION

3.3. AUTORISATION SPECIFIQUE DE MISE EN SERVICE ET D'EXPLOITATION DE NIC

3.3.1. Centre hospitalier universitaire Saint-Pierre n° A/076/7

La demande du CHU St-Pierre date du 16 décembre 1996. L'AR du 20 août 1996 modifiant celui du 23 octobre 1964, dispose que la demande de reconversion de 5 lits C ou D en 5 lits NIC doit être introduite avant le 1 octobre 1996. Or ce dernier n'a été publié au Moniteur belge que le 1 octobre 1996 même. La Section estime que la publication tardive ne doit pas pénaliser le CHU St-Pierre.

Pour ce qui comprend la partie programmation du dossier, aucune autre remarque n'est formulée (la partie agrément du dossier est reprise au points 4.1.5.1. ci-dessous).

AVIS réunion

La Section marque son accord sur la proposition de l'administration approuvée par les Ministres, à savoir l'octroi de l'autorisation de mise en service et d'exploitation de 15 lits NIC par reconversion de 10 lits N et 5 lits C.

4. AGREMENT

4.1. DES SERVICES HOSPITALIERS

4.1.5. Services "N.I.C."

4.1.5.1. Centre hospitalier universitaire Saint-Pierre n° A/076/8

Le dossier est présenté. Aucune observation particulière n'est formulée. Il n'y a pas d'objection à ce que le médecin chef du service NIC le soit également pour la fonction N.

AVIS réunion

La section propose l'octroi d'un agrément pour les 15 lits NIC du 1/1/1997 au 13/12/2002. Elle demande de

contrôler l'application des normes à respecter de façon échelonnée dans le temps (1/1/1999 et 1/1/2001)."

5. Le 31 décembre 1997, la partie adverse a pris les deux décisions suivantes, qui ne furent notifiées à la partie requérante que le 23 février 1998. Seule la première de ces décisions a fait l'objet du présent recours.

I

" CONCERNE : Centre Hospitalier Universitaire Saint-Pierre - Autorisation de mise en service et d'exploitation de lits NIC

Madame le Fonctionnaire dirigeant,

Vu la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, notamment les article 29 à 32 bis.

Vu l'arrêté royal du 28 octobre 1982 fixant la procédure pour l'obtention d'une autorisation de mise en service et d'exploitation des hôpitaux ou services établis dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui en raison de leur organisation ne doivent pas être considérés comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre Communauté.

Vu l'arrêté royal du 18 janvier 1996 précisant les règles visées à l'article 32 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, en ce qui concerne des lits dans des services d'hôpitaux généraux.

Vu l'arrêté royal du 20 août 1996 modifiant l'arrêté royal du 23 octobre 1964 portant fixation des normes auxquelles les hôpitaux et leurs services doivent répondre, notamment l'article 4, §2, alinéa 2.

Vu votre demande du 16 décembre 1996, visant la mise en service et l'exploitation de 15 lits NIC par reconversion interne de 5 lits C et 10 lits N qui seront désaffectés.

Vu l'avis de la Section des Hôpitaux du Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux personnes du 12 novembre 1997, ratifié par le Bureau de la Commission de la Santé, le 26 novembre 1997.

Vu le rapport de notre administration.

Considérant que les 10 lits N de votre établissement étaient programmés et agréés dans le cadre d'un centre

de néonatalogie géré par le CPAS de Bruxelles, d'une capacité de 30 lits et fonctionnel sur deux sites dont le second était l'Hôpital Universitaire des Enfants Reine Fabiola disposant de 20 lits.

Considérant que votre établissement dispose aujourd'hui d'une personnalité juridique propre mais qu'il fait partie du "réseau IRIS" (Interhospitalière Régionale des Infrastructures de Soins) lequel regroupe également l'Hôpital Universitaire des Enfants Reine Fabiola et que dès lors, la collaboration entre les deux hôpitaux doit continuer.

Considérant la situation financière précaire de votre établissement et dès lors le risque de voir un service NIC de 15 lits augmenter encore les coûts d'exploitation.

Considérant que votre demande de reconversion de 5 lits C en 5 lits NIC a été introduite après le 1^{er} octobre 1996, qu'elle ne remplit dès lors pas la condition visée à l'article 4, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 août 1996 susdit.

Nous avons l'honneur de vous informer que l'autorisation de mise en service et d'exploitation de 10 lits NIC par reconversion de 10 lits N vous est accordée. Par ailleurs, la reconversion de 5 lits C en 5 lits NIC n'est pas autorisée.

Nous vous informons que vous disposez d'un recours contre cette décision auprès du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne le financement, nous attirons votre attention sur le fait qu'en application de l'article 30, de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987 et de l'arrêté royal du 28 octobre 1982 fixant la procédure pour l'application de l'article 21 bis, § 2, de la loi sur les hôpitaux, il vous appartient de fournir la preuve que les lits mis en service remplacent des lits existants."

II

**OBJET : CHU St-Pierre
Agrément du service NIC**

Madame le Fonctionnaire dirigeant,

Vu la loi sur les hôpitaux coordonnée le 7 août 1987.

Vu l'arrêté royal du 20 août 1996 modifiant l'arrêté royal du 23 octobre 1964 portant fixation des normes auxquelles les hôpitaux et leurs services doivent répondre.

En exécution de l'article 5, § 2, de l'arrêté du Collège réuni du 5 mai 1994, déterminant les modalités d'agrément et de fermeture des hôpitaux et des services hospitaliers relevant de la Commission communautaire commune.

Vu la décision ministérielle du 31 décembre 1997 portant autorisation de mise en service et d'exploitation de 10 lits NIC par reconversion de 10 lits N.

Vu le rapport de notre Administration dont les conclusions vous ont été transmises le 30 octobre 1997.

Vu l'avis de la Commission de la Santé, notifié le 4 décembre 1997.

Considérant que les 10 lits N de votre établissement étaient programmés et agréés dans le cadre d'un centre de néonatalogie géré par le CPAS de Bruxelles, d'une capacité de 30 lits et fonctionnel sur deux sites dont le second était l'Hôpital Universitaire des Enfants Reine Fabiola disposant de 20 lits.

Considérant que votre établissement dispose aujourd'hui d'une personnalité juridique propre mais qu'il fait partie du "réseau IRIS" (Interhospitalière Régionale des Infrastructures de Soins) lequel regroupe également l'Hôpital Universitaire des Enfants Reine Fabiola et que dès lors, la collaboration entre les deux hôpitaux doit continuer.

Nous avons l'honneur de vous accorder l'agrément des 10 lits NIC pour la période du 1^{er} janvier 1997 au 31 décembre 2002.

Un contrôle des normes à respecter de façon échelonnée dans le temps (1/1/1999 et 1/1/2001) sera effectué par nos services."

6. Le 4 mars 1998, la partie requérante a introduit, un recours contre cette seconde décision auprès de la Commission de recours instituée par l'article 76 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987.

Considérant que la partie adverse oppose à la demande une première exception d'irrecevabilité tirée du défaut de capacité de la requérante, en ce que le conseil d'administration de celle-ci a décidé d'introduire le recours contre la décision de programmation alors qu'il est dirigé contre la décision d'agrément;

Considérant que les pièces du dossier annexé à la requête font apparaître que la confusion entre les décisions de programmation et d'agrément provient de ce que les secondes pages de l' "instrumentum" des deux décisions ont été interverties, de telle sorte que la décision d'agrément y a reçu la motivation de la décision de programmation et inversement; que cette interversion ne suffit cependant pas à occulter le fait que c'est bien la décision de programmation et non la décision d'agrément qui constitue l'acte attaqué, d'autant que le moyen unique de la requête est pris de l'illégalité de la motivation de la décision de programmation; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que la partie adverse soulève une deuxième exception tirée du défaut d'intérêt à obtenir la suspension de l'acte attaqué; qu'elle fait valoir que, s'agissant partiellement d'une décision d'autorisation et partiellement d'une décision de refus, la suspension ne pourrait avoir pour effet d'accorder à la requérante le bénéfice de la l'autorisation demandée pour les 15 lits;

Considérant que, dans la mesure où cette exception ne concerne que la demande de suspension, il serait vain de la prendre en considération avant qu'il ait été statué sur le point de savoir si le moyen unique soulevé à l'appui de la demande d'annulation est ou non manifestement fondé au sens de l'article 94 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat;

Considérant que la partie adverse fait valoir encore le défaut d'intérêt de la requérante à la suspension et à l'annulation de l'acte attaqué, fondé sur la publication au Moniteur belge du 3 avril 1998 d'un arrêté royal du 16 décembre 1997 qui a introduit, avec effet rétroactif au 1er janvier 1997, un article 1er bis dans l'arrêté royal du 18 janvier 1996 précisant des règles

visées à l'article 32 de la loi sur les hôpitaux coordonnée le 7 août 1987; qu'elle affirme que cette disposition est seule applicable aux demandes de reconversion telles que celle formée par la requérante;

Considérant qu'il n'apparaît pas que l'arrêté royal du 16 décembre 1997 ait eu pour effet d'abroger l'article 4, § 2, de l'arrêté royal du 20 août 1996 qui permet la reconversion de lits "C" ou "D" en lits "NIC" au sein d'un même hôpital à la condition que la demande en soit faite avant une date déterminée; que la prise en compte de cette date est inséparable de l'examen du moyen unique de la requête; que l'exception ainsi formulée est liée au fond;

Considérant que la partie adverse soulève une dernière exception, tirée du caractère prématuré du recours en tant qu'il serait dirigé contre la décision d'agrément; qu'elle conclut à son caractère prématuré, dès lors que le requérant a introduit contre cette même décision d'agrément un recours auprès de la commission de recours instituée par l'article 76 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987;

Considérant qu'à l'audience, la requérante a réaffirmé qu'elle n'attaquait que la décision prise par la partie adverse en matière de programmation le 31 décembre 1997, tout en soulignant le lien existant entre l'acte attaqué et la décision que la partie adverse a prise le même jour en matière d'agrément; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que la requérante prend un moyen unique "de la violation de l'article 190 de la Constitution, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration et d'équitable procédure, et du principe de sécurité juridique, du défaut de motifs

exacts et pertinents, de l'erreur manifeste d'appréciation, et de l'excès de pouvoir"; qu'en une première branche, elle fait observer que le motif essentiel de la décision de refus attaquée tient en ce que la demande de reconversion n'a pas été introduite avant le 1er octobre 1996, comme le prescrit l'article 4, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 août 1996, alors que cet arrêté n'ayant lui-même été publié au Moniteur belge que le 1er octobre 1996, les associations hospitalières concernées se trouvaient dans l'impossibilité d'introduire leur demande avant cette date; qu'elle fait valoir qu'en se référant à la date ainsi prescrite par l'article 4, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 août 1996, la motivation de l'acte attaqué manque de tout caractère raisonnable et porte atteinte à la sécurité juridique et au principe général de la confiance légitime des administrés; qu'en une deuxième branche, elle rappelle que la décision attaquée fait état de "la situation financière précaire" de son établissement et du "risque de voir un service "NIC" de 15 lits augmenter encore les coûts d'exploitation", alors qu'il ressort des rapports d'inspection, des avis des services administratifs et de son rapport d'activité que le service de néonatalogie du C.H.U. Saint-Pierre fonctionne à plein rendement, de telle sorte que l'agrément du service "NIC" et l'autorisation de reconversion sollicitée n'entraînera aucune augmentation des frais d'exploitation; qu'en une troisième branche, elle relève que la motivation de la décision attaquée est inadéquate et contradictoire en ce qu'elle porte autorisation de mise en service et d'exploitation de 10 lits "NIC" par reconversion de 10 lits "N", alors que selon les normes architecturales imposées par l'article 3 de l'arrêté royal du 20 août 1996 l'agrément du service suppose la disposition d'au moins 15 lits; qu'en une quatrième branche, elle relève que la motivation de la décision de refus attaquée est viciée en ce qu'elle vise le rapport de l'Administration, transmis le 30 octobre 1997, et l'avis de la Commission de Santé, notifié le 4 décembre 1997, documents également favorables à

l'accueil de sa demande, sans expliquer en rien les raisons pour lesquelles ces avis n'ont pas été suivis;

Considérant qu'aux termes de l'article 190 de la Constitution, aucune loi, aucun arrêté d'administration générale, provinciale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi; que l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires précise que les arrêtés royaux sont obligatoires dans tout le Royaume le 10ème jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai; que, selon l'article 56, alinéas 1er et 4, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, les arrêtés royaux qui intéressent la généralité des citoyens sont publiés intégralement par la voie du Moniteur belge, texte français et texte néerlandais en regard l'un de l'autre dans le mois de leur date; que l'article 4, § 2, de l'arrêté royal du 20 août 1996, précité, n'a pu, sans violer ces dispositions législatives et réglementaires, imposer qu'une demande fût introduite avant le 1er octobre 1996 alors que cet arrêté royal n'a été publié au Moniteur belge qu'à cette même date, ce qui équivalait à en reporter l'effet obligatoire à une date antérieure à son entrée en vigueur, et, en l'espèce, à mettre les intéressés dans l'impossibilité matérielle d'introduire leur demande dans le délai réglementaire; qu'en se fondant sur l'article 4, § 2, de l'arrêté royal du 20 août 1996, à titre de motif déterminant, l'acte attaqué n'est ni adéquatement motivé ni conforme aux principes de l'administration raisonnable, de la sécurité juridique et de la confiance légitime des administrés; qu'au surplus, le motif tiré par la partie adverse de la situation financière précaire de l'établissement et du risque d'aggravation inhérent à l'installation d'un service "NIC" ne peut être considéré comme une justification suffisante de l'acte attaqué, alors que rien

dans le dossier ne permet d'en vérifier l'exactitude matérielle, que les rapports d'inspection révèlent un "recrutement important" ainsi qu'un "niveau d'activité très satisfaisant" et que les services de la partie adverse reconnaissent que "sur le plan de la santé publique, le service "NIC" du CHU Saint-Pierre répond à un besoin"; qu'en sa première et en sa deuxième branche, le moyen est manifestement fondé; qu'il n'est pas utile de l'examiner en ses deux autres branches;

Considérant que l'annulation de l'acte attaqué rend sans objet la suspension de son exécution,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La décision du Collège réuni de la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 décembre 1997 portant refus de la demande de reconversion de 5 lits "C" en 5 lits "NIC" du "Centre hospitalier universitaire Saint-Pierre" est annulée.

Article 2.

Le recours est irrecevable en tant qu'il a pour objet le refus d'agrément du service "NIC" du C.H.U. "Saint-Pierre", qui a été notifiée à la requérante le 23 février 1998.

Article 3.

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

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 VI^e chambre, le vingt-six octobre 1900 nonante-huit
par :

M. LEWALLE, président ff.
M. HARMEL, greffier.

Le Greffier,

Le Président ff.,

P. HARMEL.

P. LEWALLE