

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 89.631 du 15 septembre 2000

A.89.855/VI-15.436

En cause : **l'Association sans but lucratif
"Les Cliniques Saint-Joseph",**
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre des Affaires sociales,
ayant élu domicile chez
Me Eric MARON, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles.

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

Vu la demande introduite le 28 février 2000 par
l'A.S.B.L. "Les Cliniques Saint-Joseph", qui demande la
suspension de l'exécution de l'arrêté ministériel du 23
décembre 1999 modifiant l'arrêté ministériel du 2 août
1986 fixant, pour les hôpitaux et les services hospita-
liers, les conditions et règles de fixation du prix de la
journée d'hospitalisation, du budget et de ses éléments
constitutifs, ainsi que les règles de comparaison du coût
et de la fixation du quota des journées d'hospitalisation,
publié au Moniteur belge le 29 décembre 1999;

Vu la requête introduite simultanément par la même requérante, qui demande l'annulation du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

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

Vu l'ordonnance du 29 août 2000 fixant l'affaire à l'audience du 12 septembre 2000 à 14.30 heures;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

Rapport fait par M. LEWALLE, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J. BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me M. JASPAR, loco Me E. MARON, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DEBROUX, auditeur;

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

Considérant qu'il ressort notamment de l'article 87 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, modifié par la loi du 30 mars 1994, que dans les limites d'un budget global pour le Royaume, fixé par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions fixe pour chaque hôpital le prix de la journée d'hospitalisation sur la base d'un budget de moyens financiers et d'un quota de journées d'hospitalisation;

Considérant que, pris sur la base de l'article 87 de la loi sur les hôpitaux, précitée, l'arrêté ministériel du 2 août 1986 a déterminé, pour les hôpitaux et les services hospitaliers, les conditions et règles de fixation du prix de la journée d'hospitalisation, du budget et de ses éléments constitutifs ainsi que les règles de comparaison du coût et de la fixation du quota des journées d'hospitalisation;

Considérant que la requérante fait valoir qu'en son article 43, § 3, l'arrêté ministériel du 2 août 1986, précité, prévoit que pour les services d'urgence des points sont attribués par cent lits, des points de base étant attribués en fonction de critères fixés dans la nomenclature (n°590100, n°590122, n°590144) et ce nombre étant augmenté en fonction de la valeur par lit occupé des suppléments pour prestations médicales d'urgence; qu'elle explique que ces points sont attribués sur la base d'un classement en décile, les points de base étant multipliés par 1 pour les premier, deuxième, quatrième et cinquième déciles, par 1,20 pour le sixième décile, par 1,40 pour le septième, par 1,60 pour le huitième par 1,80 pour le neuvième et par 2 pour le dixième; que, toutefois, 15 points sont attribués aux hôpitaux qui répondent au n°590122 ou au n° 590144, ce minimum de 15 points étant assuré dès que l'hôpital est agréé pour la fonction de première prise en charge des urgences et porté à 30 points lorsque l'hôpital est agréé pour la fonction de soins urgents spécialisés;

Considérant qu'en son article 19, l'acte attaqué modifie l'article 43, § 3, 2° b) de l'arrêté ministériel du 2 août 1986 précité, en lui apportant les modifications suivantes :

- " - au point b.1), les mots «4 points» sont remplacés par les mots «5 points»;
- au point b.2), les mots «durant les deux exercices connus» sont insérés entre les mots «patients hospitali-

sés» et «visées dans l'article 26, § 1er» et le dernier alinéa est remplacé par l'alinéa suivant :
«Pour les trois premiers déciles, les points de base sont multipliés par 1; pour les 4e, 5e et 6e décile par 1,20; pour le 7e décile par 1,40; pour le 8e décile par 1,60; pour le 9e décile par 1,80; pour le 10e décile par 2. ».
- au point b.4), les deux dernières phrases sont remplacées par la phrase suivante :
« Dès que l'hôpital est agréé soit pour la fonction de première prise en charge des urgences, soit pour la fonction «soins urgents spécialisés», le minimum d'une seule fois 15 points lui est assuré pour une seule des deux fonctions. »";

Considérant que les parties expliquent qu'à la suite de la modification litigieuse, les hôpitaux qui sont agréés à la fois pour la fonction "soins urgents spécialisés" et pour la fonction "première prise en charge des urgences", sur plusieurs sites pouvaient, avant l'entrée en vigueur de l'acte attaqué, compter sur des minimums garantis de "points" pour l'une et l'autre de ces fonctions d'urgence, tandis que le principe posé par l'acte attaqué est que les minima garantis ne sont assurés que pour une seule des deux fonctions; qu'au surplus, l'acte attaqué diminue de moitié le nombre de points assurés à la fonction "soins urgents spécialisés";

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que la requérante prend un moyen, le troisième de la requête, de la violation de l'article 97 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir; qu'elle sou-

tient que, contrairement à ce que porte son préambule, l'acte attaqué a été pris sans que l'avis du Conseil national des établissements hospitaliers, section financement, eût été demandé et obtenu, alors que les modifications des conditions et des règles de fixation du budget de l'hôpital doivent être précédées de la consultation dudit Conseil;

Considérant que deux avis du Conseil national des établissements hospitaliers figurent parmi les pièces de la procédure; que ces documents, qui ne sont pas datés, ont trait au financement des lits SP, aux forfaits pour l'amortissement du matériel médical et non médical, du matériel informatique et du mobilier ainsi qu'au profil social pour 2000 tel que défini dans l'article 48, § 16 a) de l'arrêté ministériel du 2 août 1986, précité, sans que paraisse y avoir été abordé le régime de financement des fonctions de première prise en charge des urgences cependant réglé par l'acte attaqué; qu'en ce qu'il est pris du défaut de consultation du Conseil national des établissements hospitaliers, particulièrement, sur la disposition devenue l'article 19, alinéa final, de l'acte attaqué, le troisième moyen apparaît sérieux et susceptible de justifier l'annulation de celui-ci;

Considérant qu'en vue de justifier le risque de préjudice grave, difficilement réparable, la requérante fait valoir ce qui suit :

" 1. (elle) gère quatre sites hospitaliers qui disposent tous d'un service d'urgence "SUS" agréé. L'agrément implique que ces services soient intégrés dans un réseau d'aide médicale urgente de la Région.;

Globalement, le financement normal des normes d'agrément devrait assurer la couverture de charges salariales de 48 infirmiers (ETP).

L'activité très importante, notamment sur le site de l'Espérance à Montegnée justifie de la présence effective de près de 55 membres de personnel soignant sur les quatre services SUS plus 9 infirmiers A1 sur le site de l'Espérance afin d'assurer le service d'urgences spéci-

fiques de pédiatrie qui est retenu dans le cadre d'expérience pilote en matière d'urgences pédiatriques.

Sur base de la seule différence entre normes d'agrément et normes de financement, le maintien indispensable des quatre services cause un préjudice financier représentant la rémunération de 30 infirmiers équivalents temps plein, soit une perte annuelle de 51.000.000 BEF sur base des règles de financement applicables en 1999.

2. La situation mérite d'être détaillée, par site.

A Waremme existent deux établissements hospitaliers : la Clinique Notre-Dame, organisée par la requérante et la Clinique Joseph Wauters.

Un accord de collaboration a été conclu entre ces deux hôpitaux pour assurer alternativement l'aide médicale urgente.

La suppression de ces services serait une véritable catastrophe en termes de santé publique tenant compte des distances qui séparent ce territoire de Liège, Namur et Bruxelles.

Pour la suite de Notre-Dame de Waremme, la suppression du service causerait un préjudice irréparable à l'institution et à la Région : Waremme est une zone à risque en raison de la proximité de l'autoroute et de l'aménagement de la ligne TGV.

Une augmentation des urgences accueillies démontre le rôle joué par l'institution : de 5.703 entrées en 1993 on est passé à 8.877 en 1999.

En 1998, les admissions enregistrées à partir de l'aide médicale urgente représentent 15,70% des admissions totales.

La fermeture inéluctable du service SUS par insuffisance de financement serait ainsi de nature à conduire à la suppression pure et simple de l'institution et à la perte de 150 emplois.

3. La Clinique Notre-Dame de Hermalle compte 135 lits aigus et a un rôle très important d'hôpital de proximité dans la Région de la Basse-Meuse.

Elle dessert une population locale de près de 100.000 habitants.

La suppression du service SUS de Hermalle causerait de très importantes difficultés en termes de santé publique pour toute cette région.

A cela s'ajoute que sur les admissions enregistrées à Notre-Dame de Hermalle en 1999, 10 % ont été réalisées par l'accueil d'urgence.

4. Le Site de Saint-Joseph -Liège compte 318 lits aigus et est implanté à proximité du centre.

La Clinique accueille, par an, 12.000 urgences adultes et 3.000 urgences pédiatriques.

Plus de 25 % des personnes examinées aux urgences doivent, vu l'importance de leur pathologie, être hospitalisées.

Pour l'ensemble du groupe hospitalier, la Clinique Saint-Joseph est le site de référence pour les pathologies lourdes. L'arrivée de situations d'urgences vitales y est courante. Pour maintenir les services au maximum de leur qualité, un niveau d'activité minimale est nécessaire et est assuré, notamment, par les urgences.

Le Site de l'Espérance à Montegnée compte 154 lits aigus. Il est implanté en banlieue liégeoise et couvre un territoire où la densité de la population est la plus importante de la région : on compte plus de 200.000 habitants dans un rayon de 15 Km autour de la Clinique.

Les services SUS adultes de l'Hôpital traitent plus de 18.000 urgences par an, les services d'urgence pédiatrique traitent plus de 12.000 urgences par an.

Ces chiffres suffisent à démontrer combien la fermeture du service pour insuffisance de financement causerait préjudice grave et irréparable à la population.

S'agissant de l'institution, la suppression des services d'urgence remettrait en cause l'existence même de l'outil utile et performant tout en plaçant en difficulté une population de près de 200.000 habitants qui devront s'adresser à des hôpitaux déjà proches de la saturation. Sur 9.500 admissions par an, 5.000 sont enregistrées via le service des urgences.

De tout quoi il résulte que l'acte attaqué est bien susceptible de causer un préjudice grave difficilement réparable.";

Considérant que, sans contester les chiffres avancés par la requérante ni quant à ses charges salariales, ni quant à la perte annuelle de financement qui l'affecte depuis 1999, ni quant au taux d'accueil en urgence dans les différents sites hospitaliers, la partie adverse fait valoir que le préjudice allégué est essen-

tiellement financier et qu'il ne peut, dès lors, être considéré comme grave et difficilement réparable, la requérante ne prétendant nullement qu'elle serait menacée dans son existence même ni qu'elle se verrait contrainte de mettre fin à l'activité de ses quatre sites hospitaliers, mais qu'elle est exposée à supprimer certains de ses services d'urgence spécialisés; que la partie adverse soutient encore qu'à supposer que la requérante soit obligée, à la suite de l'application de l'acte attaqué, de fermer le service d'urgence sur certains de ses sites, la perte en résultant serait compensée par l'augmentation d'activité sur les autres sites;

Considérant que la partie adverse ne nie pas que l'application de l'acte attaqué est de nature à mettre la requérante en difficulté financière et à l'amener, pour y faire face, à fermer l'un ou plusieurs des services d'urgence spécialisés qu'elle organise et à supprimer de nombreux emplois;

Considérant que les services d'urgence spécialisés que gère la requérante respectivement à Waremme, à Hermalle (Basse-Meuse), à Montegnée et à Liège sont relativement éloignés les uns des autres; qu'il n'apparaît pas que les personnes appelées à y recourir soient en mesure de choisir indifféremment n'importe lequel de ceux-ci; que par nature, les soins d'urgence doivent pouvoir être donnés dans les délais les plus brefs et que ces délais sont évidemment fonction de la distance à parcourir par la personne à secourir;

Considérant, dès lors, que la partie adverse ne paraît pas pouvoir être suivie lorsqu'elle soutient qu'à la supposer causée par l'application de l'acte attaqué, la fermeture par la requérante de l'un ou de plusieurs de ses services d'urgence spécialisés serait compensée par un surcroît d'activité dans l'un ou plusieurs des autres

services d'urgence qu'elle gère sur d'autres sites, ce qui serait de nature à réduire le préjudice;

Considérant que dans les circonstances de l'espèce le risque de préjudice résultant de la fermeture d'un ou de plusieurs services d'urgence spécialisés est de nature à affecter non seulement la requérante mais avec elle l'ensemble des personnes exigeant des soins d'urgence; qu'il peut être considéré comme grave et difficilement réparable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de l'arrêté ministériel du 23 décembre 1999 modifiant l'arrêté ministériel du 2 août 1986 fixant, pour les hôpitaux et les services hospitaliers, les conditions et règles de fixation du prix de la journée d'hospitalisation, du budget et de ses éléments constitutifs, ainsi que les règles de comparaison du coût et de la fixation du quota des journées d'hospitalisation.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté ministériel dont l'exécution est suspendue.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la VI^e chambre, le quinze septembre deux mille par :

M. LEWALLE, conseiller d'Etat, président f.f.
M. SCOHY, greffier assumé.

Le Greffier ass., Le Président f.f.,

G. SCOHY.

P. LEWALLE