

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 91.457 du 7 décembre 2000

A.91.440/VI-15.512

En cause : **l'Association intercommunale
d'oeuvres médico-sociales des
arrondissements d'Arlon et de
Virton,**

ayant élu domicile chez
Me Fernand KENIS, avocat,
boulevard Saint-Michel 55/10
1040 Bruxelles,

contre :

**l'Etat belge, représenté par :
1. le Ministre de la Santé publique,
2. le Ministre des Affaires sociales;**

ayant élu domicile chez
Me Jean-Louis JASPAR, avocat,
avenue Louise 65
1050 Bruxelles.

LE PRESIDENT DE LA VI^e CHAMBRE,

Vu les requêtes introduites le 2 mai 2000 par l'Association intercommunale d'oeuvres médico-sociales des arrondissements d'Arlon et de Virton, déclarant agir en sa qualité de gestionnaire des "Cliniques du Sud du Luxembourg", qui demande respectivement la suspension de l'exécution et l'annulation de l'arrêté royal du 25 janvier 2000 modifiant l'arrêté royal du 16 juin 1999 fixant les normes auxquelles les programmes de soins

"pathologie cardiaque" doivent répondre pour être agréés, publié au Moniteur belge le 2 mars 2000;

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, rédigé sur la base de l'article 94 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 17 novembre 2000 ordonnant le dépôt du rapport et convoquant les parties à comparaître le 1^{er} décembre 2000 à 09.45 heures;

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

Rapport fait par M. CLOSSET, Président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me KENIS, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me JASPAR, avocat, comparaissant pour les parties adverses;

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 que l'arrêté attaqué, pris le 25 janvier 2000, publié au Moniteur belge le 2 mars 2000 et entré en vigueur le 3 mars 2000 en vertu de son article 2, modifie l'article 24, § 1^{er}, de l'arrêté du 16 juin 1999 précité, lequel a été publié le même 2 mars 2000 et est entré en vigueur le 3 septembre 2000; que l'article 24, § 1^{er}, dont s'agit, de l'arrêté royal du 16 juin 1999 porte dérogation à l'article 11 de ce même arrêté; que cet article 11 prévoit que le "programme de soins "pathologie

cardiaque" B doit normalement comprendre, sur un site unique, outre les activités du programme de soins "pathologie cardiaque" A les activités suivantes, offertes conjointement comme programme global :

- " 1° le diagnostic invasif (...);
- 2° la thérapie interventionnelle, non chirurgicale (...);
- 3° la chirurgie cardiaque (...)",

ces activités, qualifiées "B1", "B2" et "B3", ne pouvant "en aucun cas être implanté(es) sur plusieurs sites, même pas par association comme visé à l'arrêté royal du 25 avril 1997 précisant la description d'une association d'hôpitaux et des normes particulières qu'elle doit respecter"; que la dérogation apportée audit article 11 par l'article 24, § 1^{er}, se lisait comme suit dans le texte initial avant sa notification par l'arrêté attaqué :

" Art. 24, § 1^{er}. Par dérogation à l'article 11, le programme de soins B peut être implanté au maximum sur deux sites, à condition que :

- 1° l'exploitation du programme de soins visé se fasse dans le cadre d'une association agréée conformément à l'arrêté royal du 25 avril 1997 précisant la description d'une association d'hôpitaux et des normes particulières qu'elle doit respecter, existant à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté;
- 2° pour l'application du présent article, on entend par site l'endroit géographique où se trouvent regroupés des services hospitaliers formant entre eux une unité fonctionnelle, en ce qui concerne le programme de soins pathologie cardiaque;
- 3° les sites disposent de tous les programmes partiels;
- 4° ces sites répondent à l'ensemble des normes d'agrément visées dans les sections 1 à 6 de ce chapitre à l'exception éventuellement des normes d'activité définies à l'article 15.

En ce qui concerne les normes d'activité, il suffit que l'ensemble du programme de soins y réponde, chaque site devant toutefois atteindre au minimum la moitié du seuil d'activité exigé";

que la modification de cette disposition introduite par l'article 2 de l'arrêté royal attaqué consiste dans l'ajout d'un 5° à l'alinéa 1^{er}; que ce 5° est ainsi libellé :

" 5° soient déjà agréés et exploités sur chaque site, à la date de publication du présent arrêté au Moniteur belge, un service de cathétérisme cardiaque pour diagnostic invasif et un service de cathétérisme cardiaque pour

cardiologie interventionnelle, tels que visés dans l'arrêté royal du 18 avril 1991 fixant les normes auxquelles le service de cathétérisme doit répondre pour être agréé comme service médico-technique lourd au sens de l'article 44 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, ainsi qu'un service de chirurgie cardiaque, visé dans l'arrêté royal du 19 octobre 1993 bloquant le nombre de services de chirurgie cardiaque.";

que l'arrêté royal attaqué n'a pas été soumis à la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, "vu l'urgence" que son préambule motive de la manière suivante :

" Considérant que l'arrêté royal du 16 juin 1999 fixant les normes auxquelles les programmes de soins "pathologie cardiaque" doivent répondre pour être agréés entre en vigueur six mois après sa publication au Moniteur belge; que cet arrêté prévoit qu'un programme de soins B peut être implanté sur deux sites à condition notamment que l'exploitation du programme de soins se fasse dans le cadre d'une association agréée à la date d'entrée en vigueur précitée; que cette réglementation confère aux intéressés un délai de six mois à dater de cette publication pour créer et faire agréer des associations; que, de cette manière, le nombre de sites sur lesquels le programme de soins B est exploité peut augmenter; qu'il est, dès lors, indispensable de préciser sans délai qu'un service de cathétérisme cardiaque pour diagnostic invasif, un service de cathétérisme cardiaque pour cardiologie interventionnelle et un service de chirurgie cardiaque doivent être agréés et exploités sur chaque site à la date de publication de l'arrêté royal au Moniteur belge";

Considérant que la partie adverse excipe de l'irrecevabilité du recours en annulation et de la demande de suspension, pour défaut d'intérêt; qu'elle soutient que "la requérante ne démontre pas qu'elle serait en mesure de répondre aux conditions formulées notamment aux points 3 et 4 de l'article 24 de l'arrêté royal du 16 juin 1999, à savoir que les sites doivent disposer de tous les programmes partiels et doivent répondre à un ensemble de normes d'agréments, (qu') elle n'expose pas en outre qu'elle (pourrait) atteindre le seuil d'activité nécessaire dans l'hypothèse, (non démontrée) où elle disposerait de tous les programmes partiels, la requérante ne sembl(ant) en effet disposer que d'un service de cathétérisme cardiaque

pour diagnostique invasif à l'exclusion des autres programmes partiels qui exigent des normes d'agrément lourdes, (qu')elle ne démontre pas que l'association dont elle se prévaut répond(ra)it aux conditions de l'article 24 de l'arrêté royal du 16 juin 1999 si celui-ci n'avait pas été modifié et permettrait la réalisation du programme de soins pathologie cardiaque B sur son site, (ni) qu'elle est, ou serait (elle-même), dans les conditions pour disposer sur son site des programmes partiels B2 et B3, ni que cela soit d'ailleurs le but de la convention d'association dont elle se prévaut, (de sorte) que la requérante ne démontre pas son intérêt (au recours)";

Considérant que l'arrêté attaqué, comme celui du 16 juin 1999 qu'il modifie, est susceptible de s'appliquer à la requérante; que celle-ci produit une convention d'association avec les pouvoirs organisateurs d'autres cliniques et hôpitaux, à la faveur de laquelle elle prétend répondre aux conditions posées par l'article 24, § 1^{er}, précité dans sa version initiale; que cette applicabilité suffit à justifier son intérêt à l'annulation et, partant, à la suspension de l'arrêté attaqué; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant qu'un moyen, le premier de la requête, est pris de la "violation de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat(,) en ce que l'Arrêté Royal attaqué a été pris sans consultation préalable du Conseil d'Etat, l'urgence invoquée étant justifiée (comme indiqué ci-avant), alors que d'une part, l'urgence est contredite par la circonstance qu'il s'agit de la modification d'un Arrêté Royal pris le 16.06.1999 après avis du Conseil National des Etablissements Hospitaliers du 20.11.1997, qui n'a été publié que le 02.03.2000, et que d'autre part, l'urgence invoquée est contredite par la circonstance que l'Arrêté Royal du 25.01.2000 n'a été publié au Moniteur que le 02.03.2000"; qu'elle expose ce qui suit :

" 1. Le Roi justifie (...) l'urgence, qui lui permet de ne pas solliciter l'avis de la section législation du Conseil d'Etat, avis qu'il peut toutefois, en cas d'urgence dûment justifiée, obtenir dans un délai de 3 jours, par la circonstance qu'il est impératif de modifier l'Arrêté Royal du 16.06.1999, afin d'éviter que l'entrée en vigueur de cet Arrêté Royal aurait pour effet d'augmenter le nombre de sites sur lesquels le programme de soins B pourrait être exploité.

Toutefois, l'Arrêté Royal du 16.06.1999, qui est modifié par l'Arrêté attaqué, n'avait pas encore été publié à la date du 25.01.2000, alors qu'il avait été pris le 16.06.1999 et ce après un avis du Conseil National des Etablissements Hospitaliers du 20.11.1997 et un avis du Conseil d'Etat donné, en application de l'article 84, al.1 1° des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le 08.12.1998.

Si on peut comprendre le souci du Roi de publier la modification apportée à l'Arrêté Royal du 16.06.1999 simultanément avec la publication de l'Arrêté Royal initial, aucun élément raisonnable ne peut expliquer pourquoi la publication de ce premier Arrêté Royal et la publication de l'Arrêté Royal modificatif, ne pouvait être postposé les quelques jours complémentaires pour solliciter l'avis de la section législation du Conseil d'Etat, alors que, après l'avis donné par le Conseil d'Etat le 08.12.1998, le Roi avait tardé plus de 6 mois pour prendre l'Arrêté du 16.06.1999 et que depuis la signature de cet Arrêté Royal, plus de 7 mois s'étaient encore écoulés avant que le Roi se soit rendu compte de la nécessité d'adapter cet Arrêté Royal et que plus de 7 mois s'étaient écoulés entre la signature de l'Arrêté Royal et la publication de cet Arrêté Royal.

Ainsi qu'il sera indiqué dans le deuxième moyen, la modification proposée ne concernait pas uniquement une pure modification de forme ou d'entrée en vigueur, mais modifiait substantiellement les conditions d'agrément, ce qui nécessitait l'avis du Conseil d'Etat puisque déjà, le Conseil d'Etat avait formulé des observations sur la légalité des articles 15 et 24 de l'Arrêté Royal de base du 16.06.1999, illégalité qui était encore renforcée par la nouvelle modification.

2. L'urgence invoquée est d'autre part inconciliable avec la circonstance que plus d'un mois s'est encore écoulé entre la signature de l'Arrêté Royal et la publication de cet Arrêté Royal dans le Moniteur Belge, ce qui contredit l'urgence invoquée.

Cette seule circonstance suffit en soi à écarter la notion d'urgence ainsi que l'a décidé votre Conseil dans ses arrêts n° 69.395 du 04.11.1997, 62.863 du 30.11.1999, 50.338 du 23.11.1994, 49.432 du 05.10.1994, 46.408 du 04.03.1994 et 45.533 du 29.12.1993";

Considérant que la partie adverse répond :

" Que la circonstance que l'arrêté royal pris le 16 juin 1999 n'a été publié que le 2 mars 2000 s'explique par les besoins normaux de la publication;

Que les nécessités de la publication sont dépendantes des corrections à apporter au texte et des traductions nécessaires;

Que ce n'est néanmoins pas de l'arrêté royal du 16 juin 1999 dont il est question dans le présent recours;

Qu'il importait que l'arrêté attaqué soit publié le même jour que l'arrêté qu'il modifiait et précisait;

Que la partie requérante insiste sur le fait que l'urgence invoquée était inconciliable avec la circonstance que plus d'un mois se serait écoulé entre la signature de l'arrêté royal attaqué et la publication de cet arrêté au Moniteur;

Que ce délai n'est pas particulièrement anormal et est même relativement bref compte tenu des nécessités de la publication (corrections et traductions);

(que) l'appréciation de l'urgence relève de la responsabilité politique du ministre(;)

(qu')il appartient à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'estimer si, arrivé à un certain point de la préparation d'un arrêté, le problème à régler est devenu si urgent que tout autre retard doit être évité et plus précisément qu'il ne reste plus assez de temps pour demander l'avis du Conseil d'Etat(;)

(qu')il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se substituer à l'autorité pour décider si un arrêté ne devait pas être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat pour cause d'extrême urgence(;)

(que) le Conseil d'Etat est compétent pour contrôler si l'urgence invoquée est motivée et si les motifs invoqués sont exacts et pertinents, (ce qui) est le cas en l'espèce;

(que) le moyen n'est pas fondé";

Considérant que, s'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se substituer à l'autorité dans l'appréciation de l'urgence, il lui revient de vérifier si celle-ci est motivée à suffisance de droit, c'est-à-dire par l'invocation de circonstances particulières de nature à justi-

fier qu'il n'aurait pu être procédé à la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, fût-ce dans un délai réduit de un mois, voire de trois jours, sans compromettre la mise en oeuvre des règles édictées par ledit arrêté et, par là, la réalisation du but poursuivi par l'autorité;

Considérant qu'en l'espèce, la motivation de l'urgence, au préambule de l'arrêté attaqué, consiste dans la considération "qu'il (était) indispensable de préciser sans délai" qu'une nouvelle condition fût ajoutée à celles requises, pour qu'un programme de soins B puisse être implanté sur deux sites, par l'arrêté royal du 16 juin 1999, parce que, sur la base des conditions initialement prévues, le nombre de sites concernés pouvait croître;

Considérant que pareille motivation revient à soutenir qu'il était urgent de modifier l'arrêté du 16 juin 1999 parce que les Ministres s'étaient aperçu que, dans sa formulation initiale, cet arrêté risquait d'engendrer une prolifération des sites concernés; que si les auteurs de cet arrêté et de l'arrêté modificatif attaqué pouvaient estimer urgente cette modification et considérer qu'elle devait entrer en vigueur dès la publication des deux arrêtés au Moniteur belge, il ne se comprend pas qu'ils aient retardé de sept mois la prise de l'arrêté modificatif, de huit mois la publication de l'arrêté modifié et d'un mois celle de l'arrêté modificatif; que ces délais auraient indiscutablement permis la consultation de la section de législation, au besoin dans un délai réduit de un mois, voire de trois jours; qu'on ne peut raisonnablement suivre la partie adverse lorsqu'elle soutient que lesdits délais s'expliquent par les "nécessités de la publication", à savoir les corrections à apporter au texte et les traductions qui devaient en être faites; qu'il y va, en effet, d'un arrêté modificatif qui comprend trois articles dont le premier comporte treize lignes, dont le deuxième est relatif à l'entrée en vigueur

et dont le troisième charge les ministres concernés de procéder à son exécution;

Considérant, au demeurant, que le dossier administratif donne à penser que ce serait à la suite d'un article de presse paru le 16 novembre 1999 que la partie adverse aurait estimé nécessaire de prendre un arrêté modificatif afin d'éviter la prolifération des sites concernés; qu'à supposer cette hypothèse exacte, rien dans le dossier n'explique cependant pourquoi l'élaboration de cet arrêté modificatif a requis un délai de deux mois à partir de ladite date du 16 novembre 1999, pourquoi il a encore fallu un mois avant de procéder à la publication au Moniteur belge, ni pourquoi durant ces trois mois, une consultation du Conseil d'Etat était impossible;

Considérant qu'il suit de ce qui précède que l'urgence alléguée au préambule de l'arrêté attaqué est démentie par les faits, que le moyen est manifestement fondé et qu'il justifie l'annulation dudit arrêté, sans qu'il faille examiner l'autre moyen de la requête,

Considérant que l'annulation de l'acte attaqué ôte tout objet à la demande tendant à la suspension de son exécution,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté royal du 25 janvier 2000 modifiant l'arrêté royal du 16 juin 1999 fixant les normes auxquelles les programmes de soins "pathologie cardiaque" doivent répondre pour être agréés, publié au Moniteur belge le 2 mars 2000.

Article 2.

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

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait, au Moniteur belge.

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 sept décembre deux mille par :

MM. CLOSSET,	Président de chambre,
HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.