

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 96.239 du 8 juin 2001

A.79.845/VI-14.702.

En cause : **1. NEUBERG** Didier,

 2. Le Groupement des Unions professionnelles belges des médecins spécialistes,
 ayant élu domicile chez
 Mes Pierre DEMOLIN et Yves BRULARD, avocats,
 rue de la Station 52
 7060 Soignies,

 contre :

 l'Etat belge, représenté par :
 1. le Ministre de la Santé publique,
 ayant élu domicile chez
 Me J.-L. JASPAR,
 avenue Louise 65
 1050 Bruxelles.

 2. le Ministre des Affaires sociales.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 août 1998 par Didier NEUBERG et le Groupement des unions professionnelles belges des médecins spécialistes qui demandent, à titre principal, l'annulation de l'arrêté royal du 27 avril 1998 fixant les normes auxquelles une fonction "soins urgents spécialisés" doit répondre pour être agréée, publié au Moniteur belge du 19 juin 1998, et, à titre subsidiaire, l'annulation des articles 9, § 1er (partim), "et par conséquent" des articles 13 et 14 du même arrêté royal;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 26 octobre 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 11 mai 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 30 mai 2001;

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

Entendu, en leurs observations, Me HACHEZ, avocat, loco Mes P. et Y. BRULARD, avocats, comparaissant pour les requérants et Me J.-L. JASPAR, avocat, comparaissant pour la première partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. PAUL, Auditeur;

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

Considérant que les éléments de droit nécessaires à l'examen de la requête sont les suivants :

1. La loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, dispose notamment comme suit :

" CHAPITRE III. - Agrément d'hôpitaux et de services hospitaliers.

Section 1. - Normes.

Sous-section 1. - Normes générales.

Art. 68. Les hôpitaux doivent répondre aux normes fixées par le Roi, après avis du Conseil national des établissements hospitaliers, section d'agrération.

Ces normes concernent :

1° l'organisation générale des hôpitaux; à cet effet, le Roi peut fixer des normes notamment relatives aux conditions en matière de niveau minimum d'activité de l'hôpital, de type ou types de programmes de soins, de type ou types de services hospitaliers, aux services administratifs, techniques et médico-techniques et à la capacité minimale de lits par hôpital, tenant compte éventuellement de la nature des activités des hôpitaux;
2° l'organisation et le fonctionnement de chaque type de services; à cet effet, le Roi peut fixer des normes relatives notamment aux conditions minimales en matière de capacité de lits, d'équipement technique, de personnel médical, paramédical et soignant, et au niveau d'activité;
3° l'organisation de la dispensation des soins médicaux urgents en collaboration avec le corps médical, sans préjudice des dispositions de l'article 9 de l'arrêté royal du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier des professions paramédicales et aux commissions médicales.

(...)

Art. 76bis. Le Roi peut, après avoir pris l'avis du Conseil National des établissements hospitaliers, Section agrément, étendre en tout ou en partie les règles prévues aux articles 68, 69, 71, 72, 73, 74, 75, et 76, y compris des adaptations éventuelles, aux sections et fonctions des hôpitaux ou des services hospitaliers précisées par Lui.";

2. L'arrêté royal du 27 avril 1998 rendant certaines dispositions de la loi sur les hôpitaux coordonnée le 7 août 1987 applicables à la fonction "soins urgents spécialisés" prévoit notamment ce qui suit :

" Article 1er. Les soins urgents spécialisés sont considérés comme une fonction d'hôpital visée à l'article 76bis inséré par la loi du 30 décembre 1988 dans la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987.

Art. 2. La fonction " soins urgents spécialisés " doit être en mesure de préserver, de stabiliser et de restaurer les fonctions vitales et est chargée de la prise en charge de toute personne qui s' y présente ou

y est transportée et dont l'état de santé requiert ou est susceptible de requérir des soins immédiats.

La prise en charge comprend :

- 1° l'accueil;
- 2° les premiers soins et, le cas échéant, la préservation, la stabilisation et la restauration des fonctions vitales;
- 3° l'orientation diagnostique et thérapeutique;
- 4° le cas échéant, la première période d'observation nécessaire à l'orientation diagnostique et thérapeutique qui ne peut être supérieure à 24 heures;
- 5° toutes les démarches nécessaires à la continuité des soins pour les patients hospitalisés ou non hospitalisés.

Art. 3. Les articles 15, 68, 71 à l'exception de la disposition imposant comme condition d'agrément l'intégration dans le programme visé l'article 23, 72, 73, 74, 75 et 76 de la loi précitée sont applicables à la fonction visée à l'article 1er.

Art. 4. Notre Ministre de la Santé publique et des Pensions et Notre Ministre des Affaires sociales sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.";

3. Pris sur ces bases, l'arrêté royal du 27 avril 1998 fixant les normes auxquelles une fonction "soins urgents spécialisés" doit répondre pour être agréée, publié au Moniteur belge du 19 juin 1998, présentement attaqué, fixait les normes architecturales et d'équipement, organisationnelles et d'activité auxquelles la fonction "soins urgents spécialisés" doit répondre pour être agréée et le rester; les dispositions de cet arrêté, utiles à l'examen de la cause étaient les suivantes :

" Art. 9. § 1er. La permanence médicale est assurée par au minimum un médecin, attaché au moins à mi-temps à l'hôpital et possédant une des qualifications suivantes :

- 1° médecin spécialiste porteur du titre professionnel particulier en soins d'urgence;
- 2° médecin spécialiste en formation en vue d'obtenir le titre professionnel particulier en soins d'urgence;
- 3° médecin qui a suivi la formation visée à l'article 5, § 2, 2°, b), de l'arrêté ministériel du 12 novembre 1993 fixant les critères spéciaux d'agrément des médecins spécialistes porteurs du titre professionnel particulier

en soins d'urgence, ainsi que des maîtres de stage et des services de stage en soins d'urgence;
(...)

CHAPITRE V. - Dispositions transitoires.

Art. 13. La permanence médicale visée à l'article 9, § 1er, du présent arrêté peut, pour une durée de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, également être assurée par un médecin spécialiste visé à l'article 2, § 1er, de l'arrêté ministériel du 12 novembre 1993 fixant les critères spéciaux d'agrément des médecins spécialistes porteurs du titre professionnel particulier en soins d'urgence, ainsi que des maîtres de stage et des services de stage en soins d'urgence, qui a obtenu son agrément en tant que médecin spécialiste au plus tard à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté.

Le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions peut prolonger ce délai transitoire s'il s'avérait que, à l'expiration de ce délai, un nombre encore insuffisant de médecins répondait aux conditions visées à l'article 9, § 1er, du présent arrêté.

CHAPITRE V. - Dispositions finales.

Art. 14. L'annexe 1 de l'arrêté royal du 28 novembre 1986 fixant les normes auxquelles un service d'imagerie médicale où est installé un tomographe axial transverse doit répondre pour être agréé comme service médical technique dans le sens de l'article 6bis, § 2, 6°bis, de la loi sur les hôpitaux, modifié par l'arrêté royal du 12 août 1991, est abrogé.

Art. 15. Le présent arrêté entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui au cours duquel il aura été publié au Moniteur belge, à l'exception des articles 1er, 2 et 3, § 1er, alinéas 1er, 1°, 3°, 5°, 6°, 7°, et 8°, et 2, qui entrent en vigueur le premier jour du vingt-quatrième mois qui suit celui au cours duquel il aura été publié au Moniteur belge.";

4. Le projet appelé à devenir l'arrêté attaqué a été soumis à la consultation du Conseil national des établissements hospitaliers, section Programmation et Agrément, les 9 juin 1994 et le 10 octobre 1996.

Le même projet a été soumis à la section de législation du Conseil d'Etat et a fait l'objet de trois

avis datés du 13 juin 1995, du 25 novembre 1997 et du 19 mars 1998 (L.24.412/8, L.26.426/3 et L.27.503/3).

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation des articles 3, § 1er, 84 et 85 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973; qu'ils font valoir que l'arrêté attaqué a été précédé d'un avis du Conseil d'Etat émis le 19 mars 1998 dans un délai de trois jours, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, alors que la motivation de l'urgence reprise dans le préambule de l'arrêté est soit tautologique, soit étrangère aux dispositions querellées portant les normes applicables au staff médical; qu'ils soutiennent notamment qu'il n'y avait aucune urgence à adopter les normes d'agrément pour la fonction "soins urgents spécialisés", dans la mesure où ces normes sont attendues depuis de très nombreuses années et en tout cas depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 7 août 1987 portant coordination de la loi sur les hôpitaux, laquelle prévoit, en son article 68, que des normes doivent préciser le fonctionnement de la dispensation des soins médicaux urgents;

Considérant que les avis L.24.412/8 et L.26.426/3 du 13 juin 1995 et du 25 novembre 1997 ont été demandés par la partie adverse sans qu'elle invoque l'urgence; que, seul, l'avis n° 27.530/3 a été demandé, le 18 mars 1998, dans un délai ne dépassant pas trois jours; que le 19 mars 1998, la section de législation a donné son avis qui contient les "observations générales" suivantes :

" Au sujet de versions antérieures du projet, le Conseil d'Etat a déjà émis un avis le 13 juin 1995 (avis L. 24.412/8) et le 25 novembre 1997 (avis L. 26.426/3).

La compétence d'avis du Conseil d'Etat est épuisée pour ce qui est des dispositions qui figuraient déjà dans les projets L. 24.412/8 ou L. 26.426/3, ainsi que des dispositions qui ont été inscrites dans le présent projet à la suite d'observations formulées par le Conseil.

Dès lors, l'examen du projet est en principe limité aux nouvelles dispositions, y compris celles qui ont acquis une nouvelle portée autrement qu'à la suite des observations formulées dans les avis précédents.

Selon la demande d'avis, la seule disposition nouvelle est celle de l'article 15. Le présent avis se limite donc en principe à l'examen de cette disposition.";

que, à propos de l'article 15, le même avis porte que "Dans le cadre d'un examen urgent, cet article n'appelle pas d'observation";

Considérant que, comme le soutient à juste titre la partie adverse, le moyen, s'il s'avérait fondé, ne pourrait conduire qu'à l'annulation du seul article 15 de l'acte attaqué; que les requérants ne peuvent être suivis lorsqu'ils affirment que l'annulation de cette seule disposition empêcherait la mise en vigueur de l'acte attaqué, particulièrement de ses articles 9, 13 et 14 et qu'il est donc de leur intérêt de soulever le moyen; qu'en effet, cette annulation, à la supposer prononcée, n'empêcherait nullement que l'acte attaqué fût devenu obligatoire le dixième jour après sa publication au Moniteur belge, faute de fixer un autre délai, en vertu de 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; que les requérants n'expliquent pas en quoi cette situation serait plus avantageuse pour eux que celle résultant de l'application de l'article 15 de l'acte attaqué qui reporte son entrée en vigueur de six mois; que le moyen, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 3, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, précitées, manque en fait, la section de législation ayant été consultée sur le projet appelé à devenir l'acte attaqué; que les requérants sont sans intérêt à soulever le moyen en tant qu'il est pris de la violation des articles 84 et 85 des mêmes lois;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen "de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de la violation du principe d'égalité et de non discrimination, de l'erreur de droit et de fait et, pour autant que de besoin, de l'absence de justification de la norme adoptée au regard des articles 35ter et 35sexies de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales combinés avec les articles 10 et 11 de l'arrêté ministériel du 30 août 1978 fixant les critères généraux d'agrément des médecins spécialistes, des maîtres de stage et des services de stage, et avec l'annexe A.4.b de l'arrêté ministériel du 15 septembre 1979 fixant les critères spéciaux d'agrément des médecins-spécialistes, des maîtres de stage et des services de stage pour la spécialité d'anesthésiologie, et avec l'article 25, § 4 de la Nomenclature des prestations de santé"; qu'ils font valoir que l'article 9, § 1er, de l'arrêté attaqué exclut, en ses littéras 1° et 2°, les médecins spécialistes qui ne sont pas porteurs du titre professionnel particulier en soins d'urgence pour assurer la permanence médicale et qu'il octroie, en son littéra 3°, à un médecin généraliste qui a suivi la formation visée à l'article 5, § 2, 2, b) de l'arrêté ministériel du 12 novembre 1993 la possibilité d'assurer cette permanence médicale qu'en une première branche, ils affirment qu'il ne se justifie pas d'exclure les médecins qui, de facto, ont assumé des fonctions identiques à celles des médecins spécialistes en soins d'urgence sans cependant être porteurs du titre professionnel qui jusqu'alors n'était pas requis; qu'ils soutiennent qu'avant la mise en vigueur de l'acte attaqué, les médecins spécialistes, tel le premier requérant, pouvaient exercer en soins d'urgence pour autant qu'ils fussent spécialistes agréés dans une des douze disciplines reprises à l'article 2, § 1er, de l'arrêté ministériel du 12 novembre 1993 fixant les critères spéciaux d'agrément des médecins spécialistes porteurs du titre professionnel

particulier en soins d'urgence, ainsi que des maîtres de stage et des service de stage en soins d'urgence; qu'ils affirment que si l'article 6, § 1er, de l'arrêté ministériel précité offrait une faculté d'obtenir un agrément comme médecin spécialiste particulièrement compétent en soins d'urgence, il n'en faisait pas une condition nécessaire à l'exercice d'une fonction dans un service de soins d'urgence, alors que, selon l'article 9, § 1er, 1° et 2°, de l'acte attaqué, seuls les médecins spécialistes porteurs du titre particulier en soins d'urgence et les médecins spécialistes en formation en vue d'obtenir le titre professionnel particulier en soins d'urgence peuvent assumer la permanence médicale dans un service de soins d'urgence contrairement aux autres médecins spécialistes; qu'ils soutiennent que sur la base de la réglementation en vigueur avant l'acte attaqué, la compétence du médecin spécialiste en anesthésie réanimation était déjà reconnue en matière de soins d'urgence et que si la disposition querellée entend désormais ajouter de nouveaux critères d'agrément en soins d'urgence, il aurait fallu procéder à un réaménagement de ces critères conformément aux articles 35ter et 35 sexies de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir; qu'ils font valoir encore qu'en ce qu'elle exclut les médecins spécialistes, la disposition querellée est entachée d'une erreur de fait, faute de reposer sur le moindre élément objectif, et d'une erreur de droit en ce qu'elle viole l'article 11 de l'arrêté royal du 30 août 1978 fixant les critères généraux d'agrément des médecins spécialistes, des maîtres de stage et des services de stage; qu'ils affirment que les médecins spécialistes sont déjà tenus, durant leurs activités professionnelles, de maintenir leurs compétences et de les développer par des activités pratiques et scientifiques et que les autorités publiques ou leurs conseillers tels que le Conseil supérieur des médecins spécialistes et médecins généralistes ou les différentes commissions d'agrément n'ont jamais émis ou reçu la moindre remarque quant à une

insuffisance de la formation en matière de soins d'urgence; qu'en une deuxième branche, ils soutiennent que "les médecins spécialistes, même sans être porteurs du titre particulier en soins d'urgence, ont une formation supérieure à celle du médecin généraliste qui a suivi la formation visée à l'article 5, § 2, 2 b), incluant la formation suivie lors de l'octroi du brevet, en sorte que l'on n'aperçoit pas de motifs de ne pas les autoriser également à assurer la permanence médicale du service des soins d'urgence spécialisés, sauf à méconnaître les dispositions visées au moyen"; qu'ils font valoir que les médecins généralistes peuvent, en application de l'article 5, § 2, 2 b), de l'arrêté ministériel du 12 novembre 1993, acquérir une formation abrégée dénommée brevet, au terme de 120 heures de formation théorique et pratique organisée par un hôpital universitaire et d'un stage de 240 heures dans un service d'urgence agréé, échelonné sur 24 mois et comportant au moins dix interventions préhospitalières à caractère vital; qu'ils affirment que les médecins généralistes titulaires de ce brevet complémentaire peuvent assurer la permanence en soins d'urgence contrairement aux médecins spécialistes, alors que la formation complémentaire des premiers, obtenue via un brevet qui n'a jamais eu de contenu légal précis, est moins poussée que celle des seconds, ce qui constitue une violation des articles 10 et 11 de la Constitution; qu'ils affirment que la discrimination est d'autant plus certaine que l'article 25, § 3 et 4, de la Nomenclature des prestations de santé contient une liste des prestations qui, sous le bénéfice de l'urgence visé à l'article 26, § 5, peuvent être délivrées au titre des permanences alors qu'il s'agit de prestations qui relèvent uniquement de médecins spécialistes ou de candidats spécialistes; qu'ils concluent qu'il est nécessaire d'annuler "par voie de conséquence" les articles 13 et 14 de l'arrêté royal attaqué, en ce que le premier ne contient qu'une disposition transitoire en faveur de médecins spécialistes non porteurs du titre professionnel particulier en soins d'urgence, disposition

qui n'aura plus aucune portée s'il est reconnu que c'est à tort que ces médecins n'ont pas été inclus à l'article 9 et que le second abroge le régime antérieur vu l'entrée en vigueur de l'article 9, alors que le régime antérieur devrait être restauré en cas d'annulation de l'article 9;

Considérant que saisi d'un recours en annulation d'un règlement d'une autorité administrative sur la base de l'article 14, § 1er, des lois coordonnées le 12 janvier 1973, le Conseil d'Etat ne peut connaître que de moyens pris de l'illégalité et non de l'inopportunité de ce règlement;

Considérant que le moyen, en ses diverses branches et leurs multiples développements, se réduit à dénoncer comme non justifiée la différence de traitement opérée par l'acte attaqué entre les médecins spécialistes, d'une part, et les médecins titulaires d'un titre particulier en soins d'urgence, d'autre part, pour ce qui concerne la permanence médicale dans un service de soins urgents spécialisés;

Considérant que, sans contester la différence de traitement alléguée, la partie adverse entend la justifier en affirmant que si les médecins spécialistes ont une compétence en soins d'urgence, celle-ci est limitée à leur propre spécialité alors que les cas d'urgence qui peuvent se présenter dans le cadre de la fonction "soins urgents spécialisés" peuvent être des cas relevant d'une spécialité qui leur est étrangère;

Considérant que pareille justification n'apparaît pas comme fondée sur des motifs matériellement inexacts, illégalement qualifiés ou illégalement appréciés; que, pour le surplus, il n'appartient pas au Conseil d'Etat de juger de son opportunité; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 14.000 francs,
sont mis à charge de chacun des requérants à concurrence
de 7.000 francs.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de
la VI^e chambre, le huit juin deux mille un par :

MM. HANSE,	conseiller d'Etat, président f.f.,
LEWALLE,	conseiller d'Etat,
DAOÛT,	conseiller d'Etat,
HARMEL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

P. HARMEL.

Ph. HANSE.