

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 96.289 du 11 juin 2001

A.86.063/VI-15.221

En cause : **l'Union professionnelle belge
des médecins spécialistes en
médecine d'urgence,**

ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

**l'Etat belge, représenté par :
1. le Ministre de la Santé publique,**

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

2. le Ministre des Affaires sociales.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 août 1999 par l'Union professionnelle belge des médecins spécialistes en médecine d'urgence qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 26 mars 1999 modifiant 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 6 juillet 1999;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme 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 J. BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la requérante et Me Martin JASPAR, avocat, loco Me E. MARON, avocat, comparaissant pour les parties adverses;

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 établis-

sements hospitaliers, section d'agr  ation.

Ces normes concernent :

1   l'organisation g  n  rale des h  pitaux;    cet effet, le Roi peut fixer des normes notamment relatives aux conditions en mati  re de niveau minimum d'activit   de l'h  pital, de type ou types de programmes de soins, de type ou types de services hospitaliers, aux services administratifs, techniques et m  dico-techniques et    la capacit   minimale de lits par h  pital, tenant compte   ventuellement de la nature des activit  s des h  pitaux;
2   l'organisation et le fonctionnement de chaque type de services;    cet effet, le Roi peut fixer des normes relatives notamment aux conditions minimales en mati  re de capacit   de lits, d'  quipement technique, de personnel m  dical, param  dical et soignant, et au niveau d'activit  ;
3   l'organisation de la dispensation des soins m  dicaux urgents en collaboration avec le corps m  dical, sans pr  judice des dispositions de l'article 9 de l'arr  t   royal du 10 novembre 1967 relatif    l'exercice de l'art de gu  rir, de l'art infirmier des professions param  dicales et aux commissions m  dicales.

(...)

Art. 76bis. Le Roi peut, apr  s avoir pris l'avis du Conseil National des   tablissements hospitaliers, Section agr  ment,   tendre en tout ou en partie les r  gles pr  vues aux articles 68, 69, 71, 72, 73, 74, 75, et 76, y compris des adaptations   ventuelles, aux sections et fonctions des h  pitaux ou des services hospitaliers pr  cis  es par Lui.";

2. L'arr  t   royal du 27 avril 1998 rendant certaines dispositions de la loi sur les h  pitaux coordonn  e le 7 ao  t 1987 applicables    la fonction "soins urgents sp  cialis  s" pr  voit notamment ce qui suit :

" Article 1er. Les soins urgents sp  cialis  s sont consid  r  s comme une fonction d'h  pital vis  e    l'article 76bis ins  r   par la loi du 30 d  cembre 1988 dans la loi sur les h  pitaux, coordonn  e le 7 ao  t 1987.

Art. 2. La fonction " soins urgents sp  cialis  s " doit   tre en mesure de pr  server, de stabiliser et de restaurer les fonctions vitales et est charg  e de la prise en charge de toute personne qui s' y pr  sente ou y est transport  e et dont l'  tat de sant   requiert ou est susceptible de requ  rir des soins imm  diats.

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, fixe 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, modifiées par l'arrêté attaqué, utiles à l'examen de la cause sont les suivantes :

" CHAPITRE III. - Normes.

Section 1. - Staff médical.

Art. 8. Un médecin-spécialiste agréé, porteur du titre professionnel particulier en soins d'urgence et attaché à temps plein à l'hôpital, est médecin-chef de service de la fonction. Il consacrera plus de la moitié de son temps de travail à l'activité dans la fonction et à la formation permanente du personnel de sa fonction.

Par dérogation à l'alinéa 1er, un médecin spécialiste dans une des disciplines visées à l'article 2, § 1er, de l'arrêté ministériel du 12 décembre 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 n'est pas porteur du titre professionnel particulier en soins d'urgence, mais qui, à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, possède au moins 5 ans d'expérience comme chef de service d'un service d'urgences répondant à la description figurant à 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 au sens de l'article 6°bis, § 2, 6°bis, de la loi sur les hôpitaux, peut être médecin chef de service de la fonction, pour autant que celui-ci réponde à une des qualifications visées à l'article 9, § 1er, alinéa 1. Le médecin chef de service, visé au présent article, peut simultanément assumer la direction de la fonction "service mobile d'urgence" (SMUR), telle que visée à l'article 5 de l'arrêté royal du 10 août 1998 fixant les normes auxquelles doit répondre une fonction "service mobile d'urgence" (SMUR) pour être agréée.

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 ou porteur du titre professionnel particulier en soins intensifs;
- 2° médecin spécialiste en formation en vue d'obtenir le titre professionnel particulier en soins d'urgence;
- 3° médecin qui, soit 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, soit est considéré comme ayant suivi cette formation, tel que visé à l'article 6, § 4, du même arrêté ministériel;
- 4° médecin spécialiste dans une des disciplines visées à l'article 2, § 1er, de l'arrêté ministériel précité du 12 novembre 1993, ou un candidat-médecin spécialiste en formation dans une des ces disciplines, pour autant que sa formation réponde aux critères minimum en matière de médecine d'urgence multidisciplinaire, définis par arrêté en exécution de l'arrêté royal du 21 avril 1983 fixant les modalités de l'agrément des médecins spécialistes et des médecins généralistes en matière de médecine d'urgence multidisciplinaire.

Les médecins visés au présent paragraphe, qui assument la permanence, doivent entretenir et développer continuellement leurs connaissances et leur savoir-faire en fonction de l'évolution de la science.

(...)

Art. 13. § 1er. Le chef de service, visé à l'article 8, peut, pendant une durée de deux ans à dater de l'entrée en vigueur du présent arrêté, également être un médecin spécialiste, tel que visé à l'article 2, § 1er, de l'arrêté ministériel précité du 12 novembre 1993.

§ 2. La permanence médicale visée à l'article 9, § 1er, du présent arrêté, peut également être assurée, durant la période visée au § 1er, par un médecin spécialiste, tel que visé à l'article 2, § 1er, de l'arrêté ministériel précité du 12 novembre 1993.

§ 3. La permanence médicale peut, durant la période visée au § 1er, également être assurée par un médecin candidat spécialiste en formation, tel que visé à l'article 2, § 1er, de l'arrêté ministériel précité du 12 novembre 1993, pour autant que celui-ci ait suivi une formation d'au moins deux ans, que le service dans lequel il assure la permanence figure dans son programme de stage et qu'il se soit familiarisé dans un service des urgences avec tous les aspects afférents à la réanimation et au traitement médical d'urgence. Si la permanence est assurée par un médecin candidat spécialiste en formation, tel que visé dans le présent paragraphe, un médecin spécialiste doit être appelable.

Aussi longtemps que les critères visés à l'article 9, § 1er, alinéa 1er, 4°, ne sont pas fixés, la période transitoire visée à l'alinéa 1er, est prorogée chaque année d'un an.

§ 4. Le Ministre qui a la santé publique dans ses attributions peut prolonger la période transitoire visée au §§ 1er, 2, et 3, s'il s'avère qu'à l'expiration de cette période, un nombre encore insuffisant de médecins répond aux conditions visées aux articles 8 et 9, § 1er, du présent arrêté".

4. Le 16 février 1999, le projet appelé à devenir l'arrêté attaqué a été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat "dans un délai ne dépassant pas trois jours".

5. Avant son adoption, mais après la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat et à la suite d'une remarque de celle-ci, l'arrêté attaqué a été soumis à l'avis du Conseil national des établissements hospitaliers, section de programmation et agrément, le 11 mars 1999.

Le préambule du même arrêté mentionne notamment l'avis émis par le Conseil national des établissements hospitaliers le 10 juillet 1997 mais la section de législation a considéré que "cet avis s'avère toutefois ne pas porter sur le présent projet".

Considérant que la partie adverse excipe de l'irrecevabilité de la requête; qu'elle soutient qu'en sa qualité d'union professionnelle, la requérante n'est habilitée à agir que si elle démontre que l'acte attaqué porte directement atteinte aux intérêts collectifs qu'elle poursuit conformément à son objet social, ce que n'établit nullement la requête, celle-ci ne faisant pas état de la décision d'agir prise par l'organe habilité à cette fin;

Considérant qu'en dépit d'une erreur matérielle, les pièces de la procédure établissent que le conseil d'administration de la requérante a décidé d'introduire le présent recours;

Considérant que la requérante a pour objet social de protéger et de promouvoir les intérêts de ses membres qui sont agréés pour pouvoir porter le titre professionnel particulier en soins d'urgence et qui déclarent se consacrer à la médecine d'urgence; qu'en ce qu'il permet à des médecins non porteurs d'un titre particulier en soins d'urgence d'exercer les fonctions au sein d'une institution organisant une fonction "soins urgents spécialisés", l'acte attaqué est de nature à porter atteinte aux intérêts que la requérante a pour objet social de défendre;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le recours est recevable;

Considérant que la requérante prend un moyen, le deuxième de la requête, de la violation des articles 3 et 84, 2°, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, de la violation des formes substantielles ou

prescrites à peine de nullité, du défaut de motivation et de l'excès de pouvoir; qu'elle fait valoir que l'acte attaqué a été soumis, en avant-projet, à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, dans un délai ne dépassant pas trois jours, alors que la motivation de l'urgence reprise dans le préambule est démentie par la circonstance de l'auteur de l'acte n'a pas fait diligence pour consulter le Conseil national des établissements hospitaliers, section agrégation, qui eut dû être consulté avant que le projet soit soumis à l'avis du Conseil d'Etat et qui n'a rendu son avis que le 11 mars 1999, l'urgence étant également démentie par la circonstance que l'acte attaqué, pris le 26 mars 1999, "n'a été publié au Moniteur belge que le 12 juin 1999" (lire : le 6 juillet 1999);

Considérant que la partie adverse répond que, dans son avis du 18 février 1999, la section de législation du Conseil d'Etat n'a émis aucune observation au sujet de la motivation de l'urgence invoquée dans la demande dont elle était saisie; qu'elle fait valoir que les informations transmises à la section de législation quant à l'urgence ne peuvent être considérées comme erronées; qu'elle soutient encore qu'aucune circonstance postérieure à la consultation de la section de législation ne démontre l'inexistence de l'urgence; qu'elle affirme avoir estimé qu'il s'imposait de fixer des normes d'agrément pour les fonctions "soins urgents spécialisés" et "service mobile d'urgence", notamment en ce qui concerne les médecins appelés à exercer la direction ainsi que la permanence des services concernés; qu'elle soutient que ces normes d'agrément ont été fixées par les arrêtés du 27 avril et du 10 août 1998, que le premier arrêté est entré en vigueur le 1er décembre 1998 et le second devait entrer en vigueur le 1er mai 1999; qu'il est apparu cependant que le nombre de médecins répondant aux conditions fixées était trop limité, de telle sorte que l'application de la réglementation aurait eu comme conséquence que le territoire du Royaume n'aurait pas été couvert adéquatement par

un nombre suffisant de services agréés; qu'elle affirme qu'il s'imposait, dès lors, de modifier sans délai les deux arrêtés, la modification étant d'autant plus nécessaire que l'arrêté royal du 2 avril 1965 fixant les modalités d'organisation de l'aide médicale urgente et portant désignation des communes centres du système d'appel unifié fait de la fonction "soins urgents spécialisés", depuis le 1er novembre 1999, une condition nécessaire à l'orientation des patients requérant une aide médicale urgente; qu'elle conclut que la réalité de l'urgence invoquée ne peut être sérieusement contestée et qu'il se justifiait de consulter la section de législation dans un délai ne dépassant pas trois jours; qu'elle soutient que la circonstance que le projet d'arrêté n'ait été soumis au Conseil national des établissements hospitaliers qu'après la consultation de la section de législation n'est pas de nature à contredire cette conclusion, cette consultation, jugée d'abord inutile puisque le Conseil national des établissements hospitaliers avait déjà été consulté sur la réglementation antérieure, n'ayant été opérée que sur recommandation de la section de législation elle-même; qu'elle affirme encore que le "délai de moins de trois mois" séparant l'acte attaqué de sa publication au Moniteur belge n'est pas excessif et qu'il n'a pas empêché l'agrégation des services répondant aux conditions fixées par la nouvelle réglementation avant même la publication de l'acte attaqué au Moniteur belge;

Considérant que l'article 84, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973 prévoit que l'examen des affaires par la section de législation s'ouvre dans l'ordre de leur inscription au rôle, excepté, notamment, dans le cas prévu par l'alinéa 1er, 2°, de cette disposition, libellé comme suit :

" 2° en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande, lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame communication de l'avis ou de l'avant-projet dans un délai ne dépassant pas trois jours ou dans un délai ne dépassant pas huit jours dans le cas prévu à l'article 2, § 4. En pareil cas, la motivation figurant

dans la demande sera reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire.
(...)." ;

Considérant que le préambule de l'acte attaqué mentionne ce qui suit :

" Vu les avis du Conseil national des établissements hospitaliers, Section Programmation et Agrément, émis les 10 juillet 1997 et 11 mars 1999;

Vu l'urgence, motivé par le fait que les normes d'agrément afférentes à la fonction "soins urgents spécialisés" sont entrées (sic) le 1er décembre 1998 et serviront de base, dans un proche avenir, pour la fonction "service mobile d'urgences" ainsi que pour la destination des patients pour lesquels on a recours à l'aide médicale urgente; que le nombre de médecins porteurs du titre professionnel particulier ou ayant suivi une autre formation prévue dans la réglementation, est trop limité pour pouvoir garantir un nombre suffisant de chefs de service et de permanences; qu'il est nécessaire, tout en préservant la qualité des soins de santé, d'augmenter au plus vite le nombre de médecins répondant aux conditions afférentes aussi bien au responsable de la fonction qu'aux permanences; que, pour des raisons de sécurité juridique, certaines modalités en matière de permanence doivent être précisées sans délai; (...)." ;

Considérant que l'alinéa 1er, 2°, de l'article 84, précité, a été introduit dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par une loi du 4 août 1996; qu'il ressort notamment de l'exposé des motifs du projet de loi correspondant que "la motivation de l'urgence justifiant l'examen dans les trois jours (devra) figurer dans le préambule de l'acte réglementaire", exigence qui "permettra à la section d'administration du Conseil d'Etat de vérifier, en cas de recours en annulation, la réalité de l'urgence invoquée au préambule de l'acte réglementaire soumis à sa censure"(Doc. parl., Sénat, sess. 1995-1996, n° 1-321, p. 15); que le rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat sur le même projet de loi mentionne encore que : "En cas d'urgence, la motivation devra être clairement indiquée dans le préambule, ce qui permettra le contrôle a posteriori du Conseil d'Etat" (Doc. parl., Sénat, sess. 1995-

1996, n° 1-321/6, p. 224); qu'il apparaît que, selon la volonté du législateur, la section d'administration du Conseil d'Etat a le pouvoir et le devoir de vérifier si l'urgence invoquée à l'appui d'une demande d'avis "dans un délai ne dépassant pas trois jours" a été spécialement motivée et si les éléments de faits avancés pour justifier cette urgence sont matériellement exacts et s'ils ont été régulièrement qualifiés et appréciés;

Considérant qu'en l'espèce, l'urgence invoquée est démentie par le fait que, postérieurement à la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, demandée le 16 février 1999 et obtenue le 18 février suivant, l'acte attaqué n'a été publié au Moniteur belge que le 6 juillet 1999, soit trois mois et dix jours après sa signature par le Roi, sans que les pièces de la procédure fassent apparaître que la partie adverse ait demandé cette publication en urgence aux services du Moniteur belge;

Considérant par ailleurs qu'à la supposer établie, la circonstance que les services répondant aux conditions fixées par l'acte attaqué aient pu être agréés sur la base de celui-ci dès avant sa publication au Moniteur belge n'est pas de nature à justifier le retard pris par celle-ci; qu'il ne pouvait s'agir en effet que d'applications limitées de l'acte attaqué, celui-ci, appelé à produire ses effets le 1er décembre 1998, demeurant jusqu'à sa publication au Moniteur belge dépourvu de force obligatoire à l'égard des tiers et notamment des autorités des Communautés, seules compétentes pour l'appliquer en vertu de l'article 5, § 1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980; que le deuxième moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté royal du 26 mars 1999 modifiant l'arrêté royal du 27 avril 1998 fixant les normes auxquelles une fonction "soins urgents spécialisés" doit répondre pour être agréée.

Article 2.

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 onze 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.