

Numéro du rôle : 2131
Arrêt n° 52/2002 du 13 mars 2002

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 94 et 95 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée par l'arrêté royal du 7 août 1987, posée par le juge de paix du deuxième canton de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen et A. Alen, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 7 février 2001 en cause de l'a.s.b.l. Institut médical Edith Cavell - I.M.E.C. contre S.M., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 16 février 2001, le juge de paix du deuxième canton de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« Dans l'interprétation selon laquelle il résulte des articles 94 et 95 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, que seuls les frais visés par l'article 95 de ladite loi puissent faire l'objet de facturation de la part des institutions hospitalières, lesdits articles violent-ils ou non les articles 10 et/ou 11 de la Constitution en ce qu'ils établissent une discrimination non objectivement justifiable en particulier entre institutions hospitalières appelées à exposer d'importants frais non énumérés par l'article 95 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, et institutions hospitalières moins appelées à exposer de tels frais ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Hospitalisé à l'Institut médical Edith Cavell où il subit, au mois de novembre 1995, l'ablation de la vésicule biliaire, S.M. refuse de payer une somme de 9.742 francs qui lui a été facturée pour l'utilisation d'un appareil de viscérosynthèse, estimant que ce poste est englobé dans le prix normal de la journée d'entretien. Cité à comparaître devant le juge de paix du deuxième canton de Bruxelles, il maintient son point de vue, plaidant que le supplément qui lui est réclamé ne figure pas parmi les honoraires qui, en vertu de l'article 95, 2°, de la loi sur les hôpitaux coordonnée le 7 août 1987, ne sont pas « repris dans le budget de l'hôpital ». L'Institut demandeur conteste à titre principal l'interprétation donnée à cet article. A titre subsidiaire, il soutient que si cette disposition devait être interprétée comme ne permettant de facturer que les prestations qu'elle mentionne, elle créerait une discrimination entre institutions hospitalières. Il demande en conséquence que soit posée la question préjudicielle précitée.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 16 février 2001, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 20 mars 2001, la Cour a complété le siège par le juge A. Alen.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 14 mai 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 29 mai 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- S.M., demeurant à 1170 Bruxelles, avenue Léopold Wiener 16, par lettre recommandée à la poste le 21 juin 2001;

- l'a.s.b.l. Institut médical Edith Cavell, dont le siège est établi à 1180 Bruxelles, rue Edith Cavell 32, par lettre recommandée à la poste le 25 juin 2001;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 28 juin 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 13 août 2001.

L'a.s.b.l. Institut médical Edith Cavell a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 10 septembre 2001.

Par ordonnances du 28 juin 2001 et du 30 janvier 2002, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 16 février 2002 et 16 août 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 28 novembre 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 19 décembre 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 29 novembre 2001.

A l'audience publique du 19 décembre 2001 :

- ont comparu :

. Me C. Calewaert et Me B. Cambier, avocats au barreau de Bruxelles, pour l'a.s.b.l. Institut médical Edith Cavell;

. Me L. Herickx, avocat au barreau de Bruxelles, pour S.M.;

. Me J. Sohier, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs P. Martens et A. Alen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Mémoire du défendeur devant le juge a quo et du Conseil des ministres

A.1. Dans des termes à peu près identiques, S.M. et le Conseil des ministres considèrent que la question préjudicielle appelle une réponse négative. Ils admettent que peuvent être comparées deux catégories d'hôpitaux, selon qu'ils exposent ou n'exposent pas « d'importants frais non énumérés à l'article 95 », mais ils estiment que ces hôpitaux peuvent être soumis à un régime différent puisqu'ils ne réalisent pas les mêmes prestations. Ils ajoutent que ce traitement est conforme à la loi du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux, le législateur poursuivant l'objectif principal de permettre la gratuité des soins dispensés en salle commune et d'assurer, de façon générale, la gratuité des soins hospitaliers.

A.2. Les mêmes parties ajoutent que l'impossibilité de réclamer un supplément pour des prestations non énumérées à l'article 95 précité n'est pas générale et absolue puisque, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux, dont l'article 5 a été repris par l'arrêté royal n° 407, le ministre de la Santé publique peut attribuer un supplément au gestionnaire de l'hôpital si celui-ci démontre que des raisons particulières et exceptionnelles rendent le prix normal de la journée d'entretien insuffisant pour couvrir le prix de revient réel (Rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 407, pp. 340-341). Elles invoquent également la procédure consultative instaurée par le même arrêté royal et reprise à l'article 98 de la loi coordonnée le 7 août 1987. Elles estiment que les hôpitaux qui effectuent des prestations qui ne sont pas mentionnées à l'article 95 peuvent, dès le début de la procédure de fixation du budget par le ministre de la Santé publique, demander que le remboursement de leurs prestations spécifiques soit répercuté dans le budget forfaitaire. Elles font enfin valoir que l'article 88 de la loi permet de fixer un budget distinct pour un ou plusieurs services.

A.3. Ces parties en déduisent que les articles 94 et 95 en cause, lus en combinaison avec les articles 88 et 98, ne peuvent être considérés comme discriminatoires.

A.4. Les mêmes parties ajoutent que, si les deux types d'institutions hospitalières mentionnées dans la question préjudicielle étaient considérés comme relevant d'une même catégorie, la question appellerait également une réponse négative.

Elles rappellent que tout le système de la loi du 23 décembre 1963 repose sur la notion de « prix normal de la journée d'entretien », qu'il s'agit d'un prix imposé et forfaitaire censé couvrir les frais de séjour et de soins, à l'exception de certaines prestations de santé, et plus spécialement des honoraires du personnel médical et paramédical ainsi que des frais des spécialités pharmaceutiques. Le législateur n'entendait nullement se fonder sur les prix réels, son but essentiel étant d'assurer la gratuité des soins dispensés en salle commune, ce qui impliquait une limitation des charges financières à supporter par les assurés sociaux et les organismes intervenant dans le paiement des honoraires, un pourcentage de ce prix normal étant mis à charge de l'Etat. Elles citent des extraits des travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1963 (*Doc. parl.*, Sénat, 1962-1963, n° 323, pp. 2 à 4; Chambre, 1963-1964, n° 680/4, pp. 2 à 4).

A.5. Elles estiment que l'impossibilité pour les hôpitaux qui effectuent des prestations non énumérées à l'article 95 de réclamer un supplément pour ces prestations ne peut être tenue pour disproportionnée et rappellent qu'une objection semblable à celle qui a suscité la question préjudicielle avait été rejetée lors des travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1963 au motif qu'« accepter la référence à un prix de revient contrôlé amènerait le Ministre à s'immiscer dans la gestion de chaque hôpital pour rechercher les réalités qui se dissimulent derrière les chiffres comptables » (*Doc. parl.*, Sénat, 1963-1964, n° 31, pp. 13 et 14).

Mémoire et mémoire en réponse de l'Institut médical Edith Cavell

A.6. Après avoir rappelé les antécédents de la cause et les textes applicables, et après avoir souligné qu'il conteste, à titre principal, l'interprétation suggérée par le juge *a quo*, l'Institut médical Edith Cavell constate, dans son mémoire, que le défendeur devant le juge *a quo* n'a invoqué aucun argument permettant de justifier la différence de traitement en cause. Il rappelle également le contrôle que la Cour doit exercer en la matière, en se fondant sur son arrêt n° 37/96.

A.7. Dans son mémoire en réponse, l'Institut insiste à nouveau sur l'interprétation qu'il donne à l'article 95. Selon lui, cet article ni aucune autre disposition de la loi n'interdisent de facturer des frais non couverts par le forfait prévu par l'article 94 de la loi.

A.8. L'Institut, qui estime que les deux catégories d'hôpitaux décrites dans la question préjudicielle constituent deux catégories différentes, conteste que les articles 88 et 98 de la loi puissent justifier la différence de traitement qu'il dénonce, le ministre disposant en la matière d'un pouvoir d'appréciation, ce qui ne garantit nullement que les hôpitaux qui accomplissent des prestations non visées à l'article 95 seraient finalement traités de la même manière que ceux qui ne les accomplissent pas. Un complément au prix normal de la journée

d'entretien ne peut d'ailleurs être accordé que pour des « raisons particulières et exceptionnelles », ce qui n'est pas le cas pour une institution hospitalière qui accomplit structurellement plus qu'une autre des prestations non énumérées à l'article 95. Il considère, en se référant à la jurisprudence de la Cour - notamment son arrêt n° 18/90 -, que l'intention de sauvegarder un intérêt supérieur ne peut justifier une différence de traitement que si la mesure est proportionnée à l'objectif général, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

- B -

B.1. L'article 5 de la loi du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux autorisait le Roi à fixer « le prix normal de la journée d'entretien par espèce de services, d'une part, pour les hôpitaux universitaires, et, d'autre part, pour les autres hôpitaux ». Il était précisé que ce prix couvrait « de manière forfaitaire tous les frais résultant du séjour du malade en chambre commune et de la dispensation à celui-ci des soins dans l'hôpital ». Le même article énumérait les prestations de santé dont les honoraires n'étaient pas compris dans le prix normal de la journée d'entretien.

B.2. Les travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1963 révèlent que le but principal du législateur était « de permettre la gratuité des soins dispensés en salle commune » et donc d'assurer de façon générale « la gratuité des soins » hospitaliers (*Doc. parl.*, Chambre, 1963-1964, n° 680/4, pp. 2 à 4).

B.3. La loi du 23 décembre 1963 a été modifiée par l'arrêté royal n° 407 du 18 avril 1986; l'article 5, § 1er, de cette loi dispose :

« Dans les limites d'un budget global pour le Royaume, fixé par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions fixe, pour chaque hôpital, le prix de journée d'hospitalisation, sur la base d'un budget de moyens financiers et d'un quota de journées d'hospitalisation. »

B.4. Les dispositions précitées sont à l'origine des articles 94 et 95 de la loi sur les hôpitaux coordonnée le 7 août 1987. Ces articles, qui font l'objet de la question préjudicielle, explicitent en quoi consiste le « budget de l'hôpital ». Ils sont ainsi rédigés :

« Art. 94. Le budget couvre de manière forfaitaire tous les frais résultant du séjour en chambre à plus de deux lits et de dispensation des soins des patients dans l'hôpital; ce budget comprend notamment un montant forfaitaire correspondant à l'amortissement d'un pourcentage des immobilisés.

Le Roi peut, le Conseil national des établissements hospitaliers, Section financement, entendu, fixer les modalités selon lesquelles ce forfait est comptabilisé et utilisé par l'hôpital.

Le budget peut, selon les conditions et règles qui sont précisées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, couvrir aussi des coûts résultant des prestations visées à l'article 95, 2°, a) jusqu'à e), y compris, aux patients qui sont admis dans un hôpital et qui peuvent y séjourner.

L'avis de la Commission nationale paritaire médecins-hôpitaux doit être demandé sur l'exécution de l'alinéa précédent.

Lorsqu'un ou les deux groupes représentés au sein de ladite Commission ne peuvent marquer leur accord sur les mesures proposées à cette fin par le Ministre qui a la Prévoyance sociale dans ses attributions, la procédure d'approbation desdites mesures est suspendue pendant une période de trente jours à dater de l'émission dudit avis.

Ce délai n'est pas renouvelable.

Art. 95. Ne sont pas repris dans le budget de l'hôpital :

1° le prix des spécialités pharmaceutiques et des médicaments génériques;

2° les honoraires des médecins et des praticiens paramédicaux pour les prestations de santé énumérées ci-après :

a) les soins courants et les prestations techniques de diagnostic et de traitement donnés par les médecins de médecine générale et les médecins spécialistes, ainsi que les soins dentaires conservateurs et réparateurs;

b) les soins donnés par les kinésistes;

c) les accouchements par les accoucheuses diplômées;

d) la fourniture de lunettes et autres prothèses oculaires, d'appareils auditifs, orthopédiques et autres prothèses;

e) tous autres soins et prestations nécessités pour la rééducation fonctionnelle et professionnelle, pour autant que leur exécution ne soit pas liée aux activités spécifiques du service où le malade est hospitalisé.

3° la rémunération des prestations effectuées par des pharmaciens ou licenciés en sciences chimiques habilités à effectuer des analyses de biologie clinique. »

B.5. Dans l'interprétation du juge *a quo*, ces deux articles doivent s'entendre comme ne permettant pas à une institution hospitalière de facturer au patient des frais relatifs à l'utilisation d'un matériel de viscérosynthèse, puisqu'il ne s'agit pas d'honoraires relatifs à l'une des prestations énumérées à l'article 95, 2°, de la loi.

B.6. En conséquence, le juge *a quo* demande à la Cour si les articles 94 et 95 violent les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils traiteraient différemment deux catégories d'institutions hospitalières : celles qui sont appelées à exposer « d'importants frais non énumérés à l'article 95 de la loi » et celles qui sont « moins appelées à exposer de tels frais ». Les premières pourraient être discriminées en ce qu'elles conserveraient à leur charge les frais qui ne sont pas couverts par le prix de la journée d'entretien et qui ne peuvent être réclamés d'une autre manière au patient.

B.7. La comparaison à laquelle invite la question préjudicielle ne porte pas sur deux catégories différentes d'institutions hospitalières visées par la loi.

B.8. Toutefois, l'Institut médical Edith Cavell fait observer qu'il appartient à un type d'institutions qui accomplissent structurellement, plus que d'autres, des prestations non énumérées par l'article 95, 2°.

B.9. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1963 que le prix normal de la journée d'entretien « ne sera pas la moyenne des prix de revient individuels, mais un montant forfaitaire se rapprochant de la situation moyenne dans les divers services du même genre dans tous les hôpitaux » et que « ce prix sera fixé sur la base d'une étude comparative des données comptables, rendue possible par l'application du plan comptable uniforme imposé aux hôpitaux ». Il fut également précisé que « le prix normal comporte en outre un montant forfaitaire, qui sera le même pour tous les hôpitaux et correspondant à 'l'amortissement' d'un pourcentage des immobilisations par rapport à leur valeur de remplacement » (*Doc. parl.*, Chambre, 1963-1964, n° 680/4, p. 3).

B.10. En demandant si sont discriminées les institutions hospitalières qui exposent des frais relatifs à des prestations non énumérées à l'article 95, 2°, la question préjudicielle invite en réalité la Cour à se prononcer sur la manière dont le forfait visé à l'article 94 est calculé par le Roi, ce qui ne relève pas de sa compétence.

Par ces motifs,

la Cour

se déclare incompétente pour répondre à la question préjudicielle.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 13 mars 2002, par le siège précité, dans lequel le juge E. De Groot est remplacé, pour le prononcé, par le juge E. Derycke, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior