

## CONSEIL D'ÉTAT

Décision du 17 février 2020

**Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel,**

sur la requête de

Hôpital neuchâtelois (HNE), depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2019 **Réseau hospitalier neuchâtelois (RHNe)**, établissement de droit public, à Neuchâtel,

requérant,

concernant la demande du 31 janvier 2019 en matière d'autorisation de mise en service d'équipements techniques lourds ou autres équipements de médecine de pointe (équipement CT-Scanner - CT-Scan ; mise en service)

vu la loi de santé (LS), du 6 février 1995 ;  
vu l'arrêté concernant la mise en service d'équipements techniques lourds et d'autres équipements de médecine de pointe (ci-après l'arrêté), du 1<sup>er</sup> avril 1998 ;  
vu l'arrêté fixant les émoluments relatifs à la santé publique (ci-après l'arrêté sur les émoluments), du 12 novembre 2014 ;  
vu la demande d'autorisation de mise en service d'un CT-Scan supplémentaire sur le site de Pourtalès, de l'Hôpital neuchâtelois (HNE) au service cantonal de la santé publique (SCSP), du 31 janvier 2019 ;  
vu le courrier de la direction médicale de l'HNE au SCSP du 1<sup>er</sup> mars 2019 et ses annexes ;  
vu le courrier du SCSP à la direction médicale de l'HNE du 4 juin 2019 ;  
vu le courrier de réponse de l'HNE au SCSP du 12 juin 2019 ;  
vu la note du SCSP à la commission d'experts constituée par lui pour l'appuyer dans l'évaluation de la demande d'autorisation de mise en service, du 26 juin 2019 ;  
vu l'appréciation de la demande de l'HNE par le SCSP adressé à la commission d'experts en même temps que la note précitée ;  
vu le procès-verbal d'audition de l'HNE par la commission d'experts chargée d'appuyer le SCSP dans l'examen de la demande de l'HNE du 3 juillet 2019 ;  
vu les extraits d'activités de l'HNE sur son site de Pourtalès remis lors de son audition du 3 juillet 2019 ;  
vu l'appréciation écrite de la commission d'experts chargée d'appuyer le SCSP dans l'évaluation de la demande de l'HNE du 11 juillet 2019 ;  
vu la note du SCSP aux membres du Conseil de santé du 8 août 2019, avec ses annexes ;  
vu le préavis favorable du Conseil de santé rendu en séance plénière le 19 août 2019 sur la demande de l'HNE ;  
vu la publication du SCSP dans la Feuille officielle du 23 août 2019 annonçant la clôture de l'instruction sur la demande, la possibilité de consulter le dossier et de déposer des observations à son sujet auprès du SCSP dans les 30 jours et le courriel du même jour du SCSP à l'HNE pour l'en informer ;  
vu l'absence d'observations de l'HNE comme de potentiels tiers intéressés ;  
vu le dossier complet constitué par le SCSP ;

**considérant :**

1. Le CT-Scan fait partie de la liste des équipements soumis par le Conseil d'État au régime d'autorisation selon l'article 83b, LS d'après l'article 2 de l'arrêté. Selon son article 5, le Conseil d'État se prononce sur la demande d'autorisation (alinéa 1). Il accorde l'autorisation, à moins que : a) la mise en service de l'appareil ou de l'équipement ne réponde pas à un besoin de santé publique avéré ; b) des impératifs de police sanitaire ne s'y opposent et c) les coûts induits ne soient disproportionnés par rapport au bénéfice sanitaire attendu (alinéa 2).
2. S'agissant du **besoin de santé publique**, il appartient, selon un arrêt du tribunal cantonal du 3 octobre 2014 (réf. CDP.2014.66, publié dans RJN 2015, P.427) :

- au demandeur de prouver que l'équipement qu'il entend mettre en service répond à un tel besoin, en ce sens que les équipements déjà existants du même type dans le canton tant dans les établissements publics que privés ne permettent pas de répondre à satisfaction aux besoins que le demandeur fait valoir à l'appui de sa demande ;
  - au SCSP d'analyser le besoin de santé publique sous l'angle de la nécessité d'un équipement supplémentaire, au vu des infrastructures déjà existantes dans les établissements publics et/ou privés du canton à même d'offrir des prestations identiques ;
  - au Conseil d'État de requérir, si besoin, par le biais du SCSP, des renseignements complémentaires avant d'entrer en matière sur une demande.
3. Dans le cas présent, le Conseil d'État considère, au regard des nombreux éléments de preuves apportés par l'HNE dans le dossier comme des informations récoltées et de l'analyse approfondie menée par ailleurs par le SCSP avec l'appui d'une commission d'experts, que l'HNE, aujourd'hui RHNe, peut se prévaloir d'un besoin de santé publique avéré à être autorisé à mettre en service le nouveau CT-Scan demandé sur son site de Pourtalès selon sa requête. Le Conseil d'État s'appuie notamment des éléments suivants pour arriver à cette conclusion.
- Selon l'article 3 de la loi sur l'Hôpital neuchâtelois (LRHNe), en vigueur au moment du dépôt de la demande objet de la présente décision, l'HNE avait notamment pour missions de participer à la mise en œuvre de la planification sanitaire et d'être actif dans les domaines qui lui sont attribués dans le cadre de la planification hospitalière et de garantir à la population, en exploitant les infrastructures et les équipements adéquats, l'accès pour tous et en tout temps à des prestations de qualité. La loi sur le réseau hospitalier neuchâtelois (LRHNe), en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2019, qui consacre l'existence de l'établissement éponyme (RHNe), lequel succède en droit à l'HNE, reprend ce qui précède, mais est encore plus précise, s'agissant du but du nouvel RHNe. Ainsi selon l'art. 3 LRHNE, le RHNe a pour but de garantir à la population, en exploitant les infrastructures et les équipements adéquats, l'accès pour tous, en toute sécurité, et en tout temps à des prestations de qualité (al. 1). Le RHNe a notamment pour missions a) de participer à la mise en œuvre de la planification sanitaire et d'être actif dans les domaines qui lui sont attribués dans le cadre de la planification hospitalière (al. 2).
  - La planification/liste hospitalière neuchâteloise, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et portant jusqu'à la fin 2022 attribuée à l'HNE, aujourd'hui RHNe, un très large spectre de domaines et groupes de prestations, dans le secteur des soins aigus notamment (pour les groupes de prestations suivants : paquet de base (PB) - toutes les prestations stationnaires, urgentes impliquant du 24 heures/24 et du 7 jours/7 et électives, dermatologie, Oto-rhino-laryngologie (ORL), neurochirurgie, neurologie, endocrinologie, gastroentérologie, chirurgie viscérale, hématologie, vaisseaux, cœur, néphrologie, urologie, pneumologie, chirurgie thoracique, orthopédie, rhumatologie, gynécologie, obstétrique, nouveaux-nés, radio-oncologie, traumatismes graves, pédiatrie, chirurgie pédiatrique de base). Or, le recours à l'équipement CT-Scan répond à de nombreuses indications dans plusieurs de ses différents domaines et groupes de prestations pour des prestations réalisées sur le site de Pourtalès. De nombreuses prestations ambulatoires y sont également liées et réalisées. Il convient de relever pour le surplus que le site de Pourtalès assume certaines activités cantonales, dont notamment celles de soins intensifs et d'urgences codes rouges et codes jaunes, pour lesquels le recours à l'équipement CT-Scan dans des délais courts, en tous les cas plus courts que ceux moyens mis en évidence au moment du dépôt de la demande, est essentiel.

- Le paquet de base (PB), du canton, constitue la base et une obligation pour tous les hôpitaux comportant un service des urgences. Il représente également une condition pour tous les groupes de prestations comportant un fort pourcentage de patients admis en urgences. Comme ces derniers arrivent souvent à l'hôpital avec des troubles non encore définis, il ne suffit pas qu'il y ait un service des urgences adéquat, il faut aussi une offre étendue en soins de base. C'est le seul moyen de garantir que ces patients bénéficieront d'un diagnostic complet et, le cas échéant, qu'ils recevront immédiatement un premier traitement. Les hôpitaux qui souhaitent offrir le paquet de base doivent notamment satisfaire à l'exigence suivante : Radiologie 365 jours/an, 24h/24 ; scanner en 30 minutes par un médecin-assistant en radiologie (minimum 2 années d'expérience comme assistant en radiologie) ou, en cas de nécessité médicale, par le spécialiste (source : rapport du Conseil d'État concernant la planification hospitalière neuchâteloise 2016, 2<sup>e</sup> partie ; conditions-cadre, du 17 décembre 2014, annexe 2 : conditions à remplir pour le domaine des soins somatiques aigus, a. Exigences liées au paquet de base).
- La littérature scientifique figurant au dossier produite par le médecin radiologue, membre de la commission d'experts, Prof. Reto Meuli, met en évidence l'importance d'un accès rapide au CT dans l'établissement d'un diagnostic médical et la prise en charge rapide et efficace de patients avec des maladies du système nerveux, des douleurs abdominales et des maladies digestives notamment.
- Le nouvel équipement doit permettre la mise en place par le RHNe sur le site de Pourtalès d'une filière d'examen CT-Scan dédiée à la prise en charge des nombreuses urgences stationnaires et ambulatoires, dont certaines vitales, en l'occurrence les codes rouges (patients polytraumatisés) et les codes jaunes (patients avec suspicion d'Accidents vasculaires cérébraux (AVC)), qui sont assurés dans le canton sur ce site de soins aigus, dans des délais sensiblement plus courts qu'aujourd'hui (de l'ordre de 4 heures en moyenne aujourd'hui) et donc une réduction des délais d'attente, particulièrement important s'agissant de ce type de prise en charge.
- La dotation actuelle en équipement CT sur le site de Pourtalès, à savoir un seul CT-Scan pour toutes les situations urgentes et non urgentes stationnaires et ambulatoires, ne permet manifestement pas dans des situations de plus en plus fréquentes de respecter les standards reconnus en termes de délai de prise en charge, pour répondre à plusieurs missions (pour certaines cantonales) qui lui sont attribuées, notamment dans le cadre de la planification hospitalière cantonale et de la répartition des missions entre les sites de soins aigus du RHNe.
- En plus des risques non négligeables en termes de sécurité que fait courir cette situation à la patientèle prise en charge sur ce site, sécurité qui est essentielle, il y a lieu de mettre en avant des risques non négligeables en termes de responsabilité de la collectivité publique, en l'occurrence du canton, comme garant d'une couverture des besoins en soins et en équipements appropriés pour les assurer dans le système constitutionnel suisse.
- Le volume d'activités stationnaires et ambulatoires, urgentes et non urgentes, mis en évidence dans la demande, à savoir plus de 30 prises en charge en moyenne par jour, 365j/365, 24h/24, correspondant à environ 11'500 francs par année, dont 45% issus de l'activité stationnaire et 55% de l'activité ambulatoire, dont près d'un tiers en urgence, et sa croissance constante sur ce site rendent indispensables, pour des raisons de sécurité sanitaire, une prise en charge séparée des examens CT-Scan urgents de ceux programmés, et donc le doublement de l'équipement CT-Scan sur le site de Pourtalès.

- La proximité entre le service d'imagerie médicale, le service des urgences et le service des soins intensifs sur le site de Pourtalès, notamment pour la prise en charge des urgences (codes rouges et jaunes), est un facteur essentiel pour assurer une prise de qualité et sûre au regard des missions qui lui sont attribuées. Pour le surplus, cette proximité permet d'éviter des désagréments psychologiques, financiers (frais de transport en ambulances) notamment aux patients concernés, dont il y a lieu de tenir compte, surtout que leur état de santé les rend captifs.
- Plusieurs autres sites hospitaliers assumant des missions similaires à l'HNE, aujourd'hui RHNE sur son site de Pourtalès dispose de 2 CT-Scan (au moins) pour permettre des flux d'examens scanners séparés pour les cas urgents et non urgents.
- Le site de Pourtalès du RHNE, contrairement à celui de la Chaux-de-Fonds qui en a quatre (1 CT-Scan, 1 PET-CT et 2 SPECT-CT) ne dispose pas d'autres modalités CT que son CT-Scan actuel, notamment d'un PET-CT, qui lui permettrait de pallier temporairement à des pannes du premier.
- Les autres instituts d'imagerie du canton exploitant ou appelés à exploiter un CT-Scan sur Neuchâtel n'assume pas la prestation CT-Scan 7j/7, 24h/24, de manière stationnaire.
- Il résulte de ce qui précède que les équipements du même type déjà en fonction dans le canton ne permettent pas de répondre à satisfaction aux besoins que l'HNE, aujourd'hui RHNE, fait valoir à l'appui de sa demande.
- Une analyse des besoins en équipements CT-Scan notamment dans le canton réalisée par l'Institut universitaire de médecine sociale et préventive (IUMSP), aujourd'hui, intégré dans Unisanté à Lausanne, sur mandat du SCSP en 2016 a mis en évidence le fait qu'en considérant le taux de productivité dans le Canton de Neuchâtel, le nombre d'équipements CT-Scan en fonction (4) ne suffit pas à satisfaire l'utilisation réelle de la population et que même si les besoins semblent être couverts pour l'utilisation en ambulatoire, le nombre d'équipements ne suffit plus si l'on ajoute l'utilisation en stationnaire. Dans ce contexte, l'IUMSP faisait valoir qu'un CT-Scan supplémentaire serait nécessaire si l'on considère les taux élevés de productivité dans le canton et que si on prend en compte le taux de productivité moyen en Suisse, il en faudrait 2 de plus. Sur la base de ce rapport, le Conseil d'État a, en mars 2018, octroyé une autorisation de mise en service d'un CT-Scan supplémentaire à un institut de radiologie (Institut de radiologie de la Providence) actif sur le site de l'Hôpital de la Providence à Neuchâtel (mise en service qui devrait se concrétiser prochainement), considérant : l'activité globale (stationnaire et ambulatoire) relativement importante sur ce site et la répartition des activités (30% stationnaire contre 70% ambulatoire) susceptibles d'impliquer l'utilisation du CT-Scan, notamment la prise en charge de patients souffrant de problèmes ostéo-articulaires (très importante activité stationnaire élective) dans le cadre des missions à lui attribuer par la planification hospitalière neuchâteloise ; les délais d'attente sur le site de Pourtalès notamment pour faire l'objet d'examens CT-Scan programmés (à l'époque, de l'ordre de 12 jours, aujourd'hui 17 jours) et l'importance des flux hors canton. Le Conseil d'État a par contre refusé une autorisation pour le même type d'équipement à la même date à la clinique Montbrillant à La Chaux-de-Fonds, considérant qu'elle ne permettrait pas de pallier à satisfaction au besoin de santé publique mis en avant par l'analyse de l'IUMSP notamment dans le domaine stationnaire.
- Dans le cas d'espèce, et au regard de ce qui précède, il ressort que l'équipement supplémentaire demandé (second CT-Scan) par l'HNE sur son site de Pourtalès doit permettre de répondre très précisément au besoin de santé publique cantonal et aux problèmes mis en avant par l'IUMSP, soit la faible productivité des CT-Scan en milieu

stationnaire et l'utilisation moindre de ceux-ci par rapport à l'utilisation attendue, par rapport à la moyenne suisse.

4. L'IUMSP mettait notamment en avant dans son rapport d'analyse de 2016 les critères de priorisation suivants pour justifier un besoin de santé publique à autoriser un/des institut/s de radiologie, qu'il soit public/s ou privé-s, à mettre en service un équipement, voire des équipements supplémentaires dans le canton: la part du temps de fonctionnement qu'il est prévu de consacrer au stationnaire ; l'importance des délais d'attente ; l'encouragement de la concentration des soins et du développement de centres de compétences forts susceptibles de favoriser l'efficacité et la qualité des soins grâce à une masse de patients plus importante ; la répartition régionale de l'équipement concerné et les choix opérés dans le cadre de la stratégie sanitaire neuchâteloise. Dans le cadre de la demande objet de la présente décision il y a lieu de considérer que la mise en service demandé par le RHNe sur son site de Pourtalès d'un nouvel équipement CT-Scan répond manifestement à l'ensemble de ces critères.
5. Concernant l'impératif **de police sanitaire**, le Conseil d'État considère que le dossier ne met pas en évidence d'impératif de cette nature qui s'opposerait à la mise en service de ce CT-Scan supplémentaire sur le site de Pourtalès. Bien au contraire, selon le registre des professionnels de la santé autorisés à exercer sous leur propre responsabilité dans le canton, le RHNe emploie un important personnel médical et paramédical autorisé et qualifié pour assurer l'exploitation de ce type d'équipement d'imagerie médical comme d'autres d'ailleurs. L'HNE entend, par ailleurs, le compléter pour permettre d'assurer l'exploitation de ce second CT-Scan sur site en cas d'octroi de l'autorisation. Cela permet la poursuite du développement d'un centre de compétences forts susceptible de conserver, mais aussi d'attirer des médecins radiologues compétents ainsi que de favoriser l'efficacité et la qualité des soins grâce à une masse de patients plus importante.
6. Pour ce qui est de la **proportionnalité entre coûts induits et bénéfice sanitaire attendu**, le Conseil d'État considère qu'elle ne fait guère de doute. En effet, il ressort clairement du dossier que l'objectif premier du dédoublement de l'équipement CT-Scan voulu par l'HNE sur le site de Pourtalès n'est pas de capter une demande supplémentaire, autre que celle naturelle justifiée par l'accroissement régulier du champ des indications pour le CT-Scan et donc par un besoin de santé publique en un tel équipement, mais de permettre, par une séparation des flux urgents et non urgents, de prendre en charge de manière bien plus rapide, plus sûre et donc qualitativement meilleure des cas urgents en particulier, en respectant les standards existant auxquels il est soumis. On relèvera à cet égard que le RHNe s'engage dans sa demande à assurer une prise en charge CT-Scan 365j/365, 24h/24 au moyen du nouvel équipement que des examens urgents, stationnaires et ambulatoires, estimés à 15-20 par jours, mais que, par contre, pour les cas non-urgents/programmés, estimés à 15-20 par jours, la prise en charge au moyen de l'équipement actuel ne se fera qu'en journée et pendant la semaine, et visera à répondre à une demande principalement interne. Ce qui limite le risque d'une surutilisation de l'équipement et donc de coûts inutiles.
7. En **conclusion**, il faut considérer que les conditions pour l'octroi d'une autorisation de mise en service d'un équipement CT-Scan supplémentaire au RHNe sur son site de Pourtalès à Neuchâtel sont pleinement remplies.
8. L'émolument est fixé à 2'000 francs, soit le plafond fixé dans l'arrêté sur les émoluments, considérant le temps et l'investissement importants consacrés par les autorités sanitaires cantonales au traitement de la demande, notamment à l'analyse du besoin de santé publique, mais aussi le fait qu'il s'agit d'une demande de première mise en service impliquant un examen plus approfondi que pour un renouvellement.

9. Aucun tiers intéressé n'ayant fait valoir d'observations sur la demande dans le cadre de la procédure du droit d'être entendu, la présente décision ne sera notifiée qu'au requérant. Pour le surplus, et conformément à l'arrêté, son dispositif est publié dans la Feuille officielle.

**Pour ces motifs, le Conseil d'État**

**décide :**

1. autorise le Réseau hospitalier neuchâtelois (RHNe) à mettre en service un CT-Scan supplémentaire sur son site de Pourtalès à Neuchâtel, selon sa demande ;
2. fixe l'émolument à 2'000 francs ;
3. dit que la présente décision sera notifiée au requérant et ordonne la publication de son dispositif dans la Feuille officielle.

Neuchâtel, le 17 février 2020

Au nom du Conseil d'État :

*Le président,*  
A. RIBAUX

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

La présente décision peut faire l'objet d'un recours, dans les 30 jours à compter de sa notification et en deux exemplaires, auprès du Tribunal cantonal, Hôtel judiciaire, 2001 Neuchâtel ; le recours doit être signé et indiquer la décision attaquée, les motifs, les conclusions et les moyens de preuve éventuels.

En cas de rejet même partiel du recours, des frais de procédure sont généralement mis à la charge de son auteur.