

CONSEIL D'ÉTAT

Décision du 17 février 2020

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

sur la requête de

Cabinet d'imagerie de la Côte (CIC) SA, société anonyme, à Corcelles,

requérant,

concernant la demande du 14 décembre 2017 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^{er} 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 sur son site de la Permance Volta à La Chaux-de-Fonds du Cabinet d'imagerie de la Côte (CIC) SA au service de la santé publique (SCSP) du 14 décembre 2017 ;
vu le courriel du SCSP au CIC du 3 avril 2018 et ses annexes ;
vu le courrier de réponse du CIC au SCSP du 11 mai 2018 ;
vu le courrier du SCSP au CIC du 24 mai 2018 ;
vu la réponse du CIC au SCSP du 23 novembre 2018 ;
vu le courrier du CIC au SCSP du 2 avril 2019 ;
vu le courriel du SCSP au CIC du 4 juin 2019 ;
vu la réponse du CIC au SCSP du 14 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 du CIC par le SCSP accompagnant la note précitée adressée à la commission d'experts ;
vu le procès-verbal d'audition du CIC par la commission d'experts chargée d'appuyer le SCSP dans l'examen de la demande, du 3 juillet 2019 ;
vu l'appréciation 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 ;
vu le préavis défavorable sur la demande du Conseil de santé rendu en séance plénière le 19 août 2019 ;
vu la publication par le 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 et le courriel du SCSP au CIC l'en informant ;
vu l'absence de consultation du dossier et d'observations du CIC tout comme de potentiels tiers intéressés à son sujet ;
vu le courrier du SCSP au CIC du 25 septembre 2019 ;
vu le courriel du CIC au SCSP du 26 septembre 2019 ;
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 ; c) les coûts induits ne soient disproportionnés par rapport au bénéfice sanitaire attendu (alinéa 2).

2. Concernant le **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 ss.) :
 - 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, 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 que, faute d'avoir apporté des éléments de preuve pertinents au regard de la législation et de la jurisprudence applicables dans et à l'appui de sa demande malgré les sollicitations réitérées en ce sens du SCSP lors de l'instruction de celle-ci, le CIC ne peut pas se prévaloir d'un besoin de santé publique avéré à être autorisé à mettre en service le CT-Scan demandé sur son site de la Permanence Volta à la Chaux-de-Fonds selon sa requête. Le Conseil d'État s'appuie notamment sur les éléments suivants ressortant du dossier complet constitué par le SCSP pour arriver à cette conclusion.
 - S'agissant des Montagnes neuchâtelaises, plus particulièrement de la Chaux-de-Fonds où se situe la Permanence Volta, le Centre d'imagerie médicale des Montagnes (CIM) SA tout comme le Réseau hospitalier neuchâtelois (RHNe) sur son site de soins aigus de cette ville sont aujourd'hui déjà dotés d'équipements d'imagerie médicales (CT-Scan, Imagerie par Résonance Magnétique (IRM), y compris des appareils d'échographie non soumis à la clause du besoin) pour répondre aux besoins mis en avant par le CIC dans sa demande, notamment pour assumer la prise en charge de cas urgents et programmés, mais aussi pour faire de la radiologie interventionnelle destinée à des patients souffrant de problèmes ostéo-articulaires ou rhumatologiques. Pour ce qui est du bas du canton, à Neuchâtel, l'Institut IRIS Neuchâtel tout comme le RHNe sur son site de soins aigus de Pourtalès, offrent chacun, au moyen d'équipements modernes, ce de longue date, des prestations d'IRM, de CT-Scan, de radiographie, d'ultrasonographie (échographie) et des gestes interventionnels notamment. L'institut IRIS Providence, dans cette même ville, a par ailleurs été autorisé en mars 2018, à mettre en service une IRM et un CT-Scan, équipements qui devraient bientôt être installés et entrés en fonction. Cet institut dispose et exploite, par ailleurs, déjà depuis quelques années des équipements pour faire de la radiologie et de l'ultrasonographie ainsi que des gestes interventionnels.
 - Le SCSP n'a pas connaissance de problèmes d'accès aux examens CT-Scan, en particulier de délai d'attente (qui est un indicateur important d'une éventuel besoin en équipement supplémentaire) à La Chaux-de-Fonds notamment, que ce soit pour des cas urgents ou programmés, stationnaires ou ambulatoires. En effet, une récente demande de renouvellement par l'HNE du CT-Scan sur le site de La Chaux-de-Fonds faisait état de la réalisation d'une quinzaine d'examens CT-Scan seulement par jour sur ce site, ce qui ne démontre pas une utilisation intensive et potentiellement problématique d'un tel équipement, exploité par ailleurs 365j/365, 24h/24. Par ailleurs, une enquête réalisée il y a cela trois ans par le SCSP auprès des instituts de radiologie du canton n'avait pas mis en évidence des délais d'attente au CIM pour le recours au CT-Scan et une utilisation intensive du CT-Scan s'y trouvant, bien au contraire.
 - Il ressort de ce qui précède que le canton dispose aujourd'hui par ailleurs déjà d'infrastructures à même d'offrir, en quantité et qualité suffisantes, les prestations que

visé à fournir le CIC au moyen de l'appareil dont il demande l'autorisation de mise en service est requise. Demeure réservée la situation particulière de la prise en charge des cas urgents et non urgents sur le site de RHNe-Pourtalès, liés aux missions particulières de cet établissement, qui fait l'objet d'une décision en parallèle du Conseil d'État.

- Plus globalement, il résulte de la demande que les besoins que le CIC visent à couvrir avec l'équipement (notamment attraction de jeunes médecins-radiologues au CIC, formation des médecins généralistes des permanences, prise en charge de patients hors canton référés par le Centre thermal d'Yverdon, réponses aux besoins en imagerie médicale ou en radiologie interventionnelle de certains spécialistes indépendants opérant au Centre médico-chirurgical Volta) sont essentiellement des besoins « d'entreprise(s) », et pas tant des besoins cantonaux de « santé publique » au sens où l'entend la législation et la jurisprudence pertinentes. Pour le surplus, il y a lieu de relever que la demande tend à mettre en avant avant tout les avantages en termes de santé publique de l'échographie non irradiante (par rapport au CT-Scan).
- Le Conseil d'État doute fort, tout comme d'ailleurs précédemment le SCSP et la commission d'experts constituée par lui, que la Permanence Volta soit de manière régulière confrontée aux pathologies que le CIC met en avant (anévrisme de l'aorte rompu, grossesse extra-utérine), que l'on peut considérer comme ou assimiler à des urgences vitales, pour justifier une prise en charge urgente CT-Scan sur site et donc l'obtention d'une autorisation de mise en service d'un tel équipement sur celui-ci. Confrontés à des patients présentant des signes de telles problèmes de santé, la prudence et l'expérience devraient conduire les services de soins préhospitaliers que sont la Centrale d'appels sanitaires urgents (144), le Service Mobile Urgences Réanimation (SMUR), les services d'ambulances, lorsqu'ils sont appelés (à intervenir), mais aussi les médecins de premier recours, lorsqu'ils sont consultés, à les orienter d'emblée sur les sites hospitaliers de soins aigus aptes à les traiter globalement, sans perte de temps. Il faut en outre relever que si l'existence de ces pathologies était confirmée par l'examen CT, elles nécessiteraient par la suite de toute façon une prise en charge urgente sur un site de soins aigus apte à les prendre en charge, en l'occurrence, dans le canton, un site de soins aigus du RHNe et donc un déplacement sur un tel site très vraisemblablement en ambulance.
- Il apparaît à tout le moins risqué, et donc peu opportun en termes de sécurité sanitaire, de favoriser le déplacement, dans une logique « d'entreprise », des personnes suspectées des pathologies mentionnées plus haut en tous les cas, des deux autres sites sur lequel est actif le CIC (le Centre Médical de la Côte (CMC) à Corcelles ou la Maison de Santé à Bevaix), sur celui de la Permanence Volta à La Chaux-de-Fonds. Ce pour y faire l'objet d'un examen CT-Scan, qui devrait ensuite conduire à une prise en charge urgente sur un site de soins aigus, plus particulièrement celui de RHNe-Pourtalès s'agissant des pathologies mises en avant par le CIC, ce site assurant sur le plan cantonal la prise en charge des urgences vitales (codes rouges et jaunes), la prise en charge mères-enfants et des soins intensifs.
- S'agissant de la prise en charge par scanner de pathologies impliquant une moindre urgence ou des cas programmés, il ne fait guère de doute au vu des éléments réunis dans le dossier que les patients du canton pourront être pris en charge au moyen des équipements CT déjà ou prochainement en service dans les établissements publics ou privés du bas du canton. Comme déjà relevé plus haut, c'est déjà le cas aujourd'hui sans que le CIC n'ait mis en évidence dans sa demande d'autorisation de problèmes particuliers d'accès et que les autorités sanitaires cantonales n'en aient connaissance.
- 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 à Unisanté)) à Lausanne sur mandat du SCSP en 2016 et communiquée dans

l'intervalle au CIC 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 deux 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 ; aujourd'hui l'institut IRIS 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 RHNe-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.

- Il ressort du dossier à l'appui de la demande que le CIC effectue aujourd'hui de la radiologie pour des acteurs médicaux dont l'activité est uniquement ambulatoire (CMC à Corcelles, Maison de la santé à Bevaix, Permanence Volta à La Chaux-de-Fonds) et essentiellement ambulatoire (pour la Clinique Volta : activité opératoire de l'ordre de 10% stationnaire et de 90% ambulatoire selon chiffres fournis par la Clinique La Tour (aujourd'hui Volta) il y a de cela 4 ans dans le contexte d'une enquête menée en lien avec le traitement d'une autre demande).
- Par comparaison, la clinique Montbrillant à La Chaux-de-Fonds, qui s'est vue refuser l'octroi d'une autorisation de mise en service pour un même équipement en 2018 présentait selon sa demande de l'époque une activité stationnaire très légèrement supérieure à celle de la Clinique Volta mentionné ci-avant, en volume et en pourcentage de répartition d'activités, avec 15% environ d'activité stationnaire contre 85% d'activité ambulatoire), décision qui n'a par ailleurs pas fait l'objet d'un recours.
- Par ailleurs, le propriétaire exploitant cette clinique à l'époque (Génolier Swiss Medical Network (GSMN) Neuchâtel SA, aujourd'hui Swiss Medical Network Hospitals (SMNH) SA)) figure sur la planification/liste hospitalière cantonale et est au bénéfice de quelques missions stationnaires électives attribuées par le canton, notamment dans le domaine de l'orthopédie. Ce n'est par contre pas le cas de la Clinique Volta, avec laquelle le CIC collabore sur le site de la Permanence Volta.
- Considérant ce qui précède, il apparaît que si le Conseil d'État devait autoriser la mise en service de l'équipement demandée par le CIC, il faut s'attendre à ce que SMNH se prévale à juste titre devant les tribunaux compétents, dans le cadre d'un recours contre une telle décision, d'une inégalité de traitement, dans un contexte qui par ailleurs devrait lui être de prime abord plus favorable en termes de traitement pour les raisons mentionnées ci-avant.
- L'IUMSP mettait en avant dans son rapport d'analyse de 2016 comme critères de priorisation pour justifier un besoin de santé publique à mettre en service un nouvel équipement 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, pour les raisons qui précèdent, la demande de mise en service d'un équipement CT-Scan du CIC sur son site de la Permanence Volta ne répond manifestement pas à ces critères.

4. S'agissant de l'**impératif de police sanitaire**, il ressort du dossier que le CIC dispose de prime abord du personnel médical qualifié nécessaire pour exploiter un CT-Scan sur le site de la Permanence Volta. Tout comme l'a relevé le SCSP, on peut néanmoins se poser la question de la capacité du CIC d'assumer globalement et parallèlement, à satisfaction, notamment si l'autorisation de mise en service demandée devait être, accordée (ce qui impliquerait plus de travail), une activité d'imagerie médicale semble-t-il en croissance constante, sur les trois sites où il est actif (Corcelles, Bevaix et La Chaux-de-Fonds) dans la durée, pendant les larges heures d'ouverture des cabinets médicaux (permanences médicales) situés sur chacun d'eux. Ce avec le personnel non seulement médical, mais aussi et surtout paramédical (4 Technicien en radiologie médicale (TRM)) dont il se prévaut. Cette question peut toutefois être laissée ouverte au regard de la conclusion portée sur la réalisation de la précédente condition et de la suivante.
5. Pour ce qui est de la **proportionnalité entre coûts induits et bénéfice sanitaire attendu**, il y a lieu de considérer que cette condition n'est pas réalisée, le Conseil d'État étant arrivé plus haut à la conclusion que le besoin de santé publique à la mise en service d'un CT-Scan par CIC SA sur son site de la Permanence Volta à La Chaux-de-Fonds n'est manifestement pas avéré. À mesure le CIC n'a pas démontré que la mise en service de l'équipement demandé répond à un besoin de santé publique avéré, il y a lieu de considérer que les coûts induits par une telle mise en service sont disproportionnés.
6. En **conclusion**, il faut considérer qu'en tous les cas deux des conditions cumulatives exigées par la législation pour l'octroi d'une autorisation de mise en service d'un CT-Scan au CIC pour son site de la Permanence Volta à La Chaux-de-Fonds ne sont pas remplies.
7. Le Conseil d'État relève, de manière générale, à ce stade que, par ailleurs, bien que le CIC ait été rendu attentif à son droit de consulter le dossier relatif à sa demande et de faire valoir des observations au terme de l'instruction par le SCSP et après le préavis du Conseil de santé, il n'en a pas fait usage.
8. L'émolument est fixé à 1'500 francs, soit un montant légèrement inférieur au plafond fixé dans l'arrêté sur les émoluments, considérant l'issue de la cause. Il n'en demeure pas moins que l'instruction de la demande par le SCSP, notamment les tentatives pour obtenir des éléments d'informations pertinents susceptibles de fonder la demande du CIC, tout comme la requête de cet institut d'être entendu de vive voix dans cette affaire, a nécessité un temps et un investissement non négligeable.
9. Aucun tiers intéressé n'ayant fait valoir d'observations sur le dossier du CIC dans le cadre de la procédure de 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. n'autorise pas le Cabinet d'imagerie de la Côte (CIC) SA à mettre en service un CT- Scan sur son site de la Permanence Volta à La Chaux-de-Fonds, selon sa demande ;
2. fixe l'émolument à 1'500 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.