CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 178.827 du 22 janvier 2008

A.138.581/VIII-3835

En cause : **l'association sans but lucratif**, **"Association francophone d'Institutions de Santé" (AFIS),**

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

contre :

l'Etat belge, représenté par
1. le Ministre des Affaires sociales,
2. le Ministre de la Santé publique,

ayant élu domicile chez
Mes Pierre LEGROS et
Jérôme SOHIER, avocats,
avenue Emile de Mot 19
1000 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. BOONEN Carine,

ayant élu domicile chez
Me Dirk LINDEMANS, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

2. KESTELOOT Katrien,

ayant élu domicile chez
Mes Filip DEWALLENS et
Raf VAN GOETHEM, avocats,
Brouwersstraat 7
3000 Louvain.

--

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 juin 2003 par l'association sans but lucratif "Association Francophone d'Institutions de Santé" (AFIS) qui demande l'annulation de "l'arrêté royal du 3 avril 2003 portant nomination du président, des membres et des membres suppléants du conseil d'administration du Centre fédéral d'expertise des soins de santé";

Vu l'arrêt n^o^ 128.423 du 23 février 2004 rejetant la demande de suspension;

Vu la demande de poursuite de la procédure émanant de la partie requérante;

Vu les requêtes introduites les 19 et 24 mai 2004, par lesquelles Carine BOONEN et Katrien KESTELOOT demandent à être reçues en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du18 juin 2004 accueillant ces interventions;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. HOUYET, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 22 juin 2007 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la seconde partie adverse;

Vu l'ordonnance du 13 novembre 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 7 décembre 2007;

Entendu, en son rapport, M^me^ GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour le requérant, Me DAOUT, loco Me SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, Me FIERENS, loco Me LINDEMANS,

comparaissant pour la première partie intervenante et Me BALLET, loco Me VAN GOETHEM, comparaissant pour la deuxième partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. HOUYET, auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n/ 128.423 du 23 février 2004;

Considérant qu'après avoir rappelé qu'elle est une fédération d'institutions hospitalières et indiqué son objet social, la requérante expose ce qui suit à propos de son intérêt :

" A ce titre, elle est bien entendu concernée par tout ce qui a trait aux soins de santé. C'est la raison pour laquelle elle a introduit des candidatures pour être représentée au conseil d'administration du Centre fédéral d'expertise des soins de santé.

Dans la mesure où ces candidatures n'ont pas été retenues et où le Roi a nommé, parmi les candidats des organisations des hôpitaux, deux membres effectifs et deux membres suppléants qui ne font pas partie des membres de la requérante, celle-ci a un intérêt au recours, puisqu'elle ne sera pas directement représentée au conseil d'administration du Centre";

Considérant que la partie adverse conteste cet intérêt; qu'elle fait valoir, d'une part, que les lettres de candidature adressées par envoi non recommandé ne sont jamais parvenues à ses services et se réfère à ce propos à ce qui a été dit dans le rapport établi dans le cadre de la demande de suspension au sujet du risque de préjudice grave difficilement réparable; que, selon elle, ces considérations peuvent être reprises pour apprécier la recevabilité du recours en annulation; que la partie adverse constate d'autre part, comme la seconde partie intervenante, que ce n'est pas la requérante, personne morale non candidate, qui a un éventuel intérêt au recours, mais uniquement les candidats qui n'ont pas été nommés et qui auraient posé leur candidature en raison de leur compétence au regard des exigences de la fonction; qu'enfin, la partie adverse fait valoir que l'intérêt serait en tout état de cause limité à la nomination des membres effectifs et suppléants proposés par les confédérations des hôpitaux puisque rien ne permet à la requérante de briguer pour ses membres des mandats autres que ceux de représentants de ces organisations;

Considérant que la seconde partie intervenante expose encore, à propos de l'intérêt, que les décisions attaquées ont un caractère fédéral et que l'association

requérante, dénommée "association francophone d'institutions de santé" ne démontre pas le lien géographique entre elle-même et ses membres, d'une part, et les actes attaqués, d'autre part; que, selon la seconde partie intervenante, l'intérêt de la requérante serait en tout état de cause limité à la partie francophone du territoire; qu'elle met également en doute l'effectivité de l'activité de la requérante; qu'elle estime que la requérante ne démontre pas la légitimité ou l'investiture qui lui permettrait d'agir en justice;

Considérant que la requérante explique, dans son mémoire en réplique, que c'est elle-même qui a présenté des candidats en leur qualité de représentants de l'association; qu'elle se réfère, pour le surplus, à ce qui a été jugé en référé à propos de son intérêt;

Considérant qu'à propos de l'envoi des candidatures, l'arrêt n° 128.423 du 23 février 2004 a jugé "qu'il est, certes, surprenant que la requérante n'ait pas pris la précaution de se réserver la preuve de l'envoi de candidatures; qu'il y a cependant lieu de constater qu'il ne ressort pas du dossier administratif que les autres candidatures auraient fait l'objet d'un envoi recommandé ou auraient été déposées contre récépissé; que le mode de dépôt des candidatures ne fait apparemment l'objet d'aucune disposition législative ou réglementaire; que, surtout, il ressort des pièces produites par la partie adverse qu'au moins une autre association d'hôpitaux a été invitée par les ministres compétents, avant même la promulgation de la loi-programme du 24 décembre 2002, à présenter des candidatures qui, tout naturellement, ont été envoyées à l'adresse figurant sur cette lettre et non à l'adresse figurant sur les lettres dont la requérante produit la copie; que, sans préjudice de l'examen du risque de préjudice grave difficilement réparable, cette apparente différence de traitement conduit, au stade actuel de la procédure, à écarter l'exception"; que sur ce point, la partie adverse n'a pas invoqué d'éléments ou produit de pièces qui conduiraient maintenant à une autre conclusion; que la référence faite à un passage du rapport établi dans la procédure en référé à propos du risque de préjudice grave difficilement réparable est dépourvu de pertinence, la condition relative au préjudice grave difficilement réparable étant distincte de celle de l'intérêt à agir; qu'en outre, la consultation de la requérante s'imposait au titre des exigences de bonne administration en vertu desquelles une autorité publique doit s'assurer que l'organe de gestion d'une institution qui, comme en l'espèce, assume principalement une mission d'information dans le domaine de la santé, soit suffisamment représentatif des tendances et sensibilités qui animent les représentations des hôpitaux;

Considérant, quant au caractère direct de l'intérêt, que dès lors que la partie adverse est tenue de garantir la représentativité des différentes tendances et sensibilités présentes dans les associations des hôpitaux, elle doit veiller à ce que les personnes nommées en tant que représentants des organisations hospitalières représentent effectivement ces différentes tendances et sensibilités; que le refus de la partie adverse de nommer des personnes susceptibles d'assurer cette représentation affecte directement la représentativité d'une association comme la requérante et porte atteinte à son objet social en vertu duquel elle a notamment pour mission de défendre et de représenter les institutions de santé auprès des autorités fédérales compétentes en matière de santé publique; qu'il échet en outre de constater que les candidats présentés par la requérante l'étaient comme ses représentants, agissant pour son compte; que c'est la requérante et non ceux-ci qui est directement affectée par leur éviction;

Considérant que l'action de la requérante n'est pas limitée géographiquement par son objet social; qu'il ressort de cet objet qu'elle a pour mission de défendre les intérêts de ses membres non seulement auprès des autorités régionales, communautaires et locales, mais également devant les instances fédérales, voire internationales; que sa volonté d'être représentée au sein de l'organe de gestion d'une institution de santé dont l'action s'étend à tout le pays est donc conforme à son objet statutaire; que l'acte attaqué est de nature à affecter la représentativité de la requérante au sein du conseil d'administration du Centre fédéral d'expertise des soins de santé et, partant, sa possibilité d'influer sur l'action de cette institution qui porte sur l'ensemble du territoire belge;

Considérant que l'arrêt n° 126.256 du 10 décembre 2003 a jugé que la requérante "constitue, de manière non contestée par la partie adverse, la plus importante fédération hospitalière francophone" et a constaté que celle-ci a été consultée en qualité d'expert par la commission de la Santé publique, de l'Environnement et du Renouveau de la société; que la seconde partie intervenante, à qui revient la charge d'établir le bien-fondé de l'exception qu'elle invoque, n'avance aucun élément de nature à contredire cette constatation; que, si la recevabilité de l'action de la requérante suppose que son objet social soit réellement poursuivi, la seconde partie intervenante ne démontre pas que tel ne serait pas le cas et le Conseil d'Etat n'exige pas au surplus qu'une association atteigne un degré de pénétration ou de représentativité déterminé;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la requérante a intérêt à l'annulation qu'elle poursuit; que cet intérêt est toutefois limité, comme l'a déjà jugé

l'arrêt n° 128.423 du 23 février 2004, aux nominations de membres effectifs et suppléants faites "sur la proposition des confédérations des hôpitaux";

Considérant que la requérante prend un moyen unique "de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de droit de comparaison des titres et mérites et de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir"; qu'elle expose qu'elle a déposé deux candidatures - un membre effectif et un membre suppléant - afin d'être représentée au conseil d'administration du Centre fédéral d'expertise des soins de santé, qu'aucun de ces candidats n'a été nommé, que la partie adverse ne justifie d'aucune façon les choix qu'elle a opérés et qu'il n'est donc pas établi qu'elle a pris ces candidatures en considération; qu'elle observe que les représentants effectifs et suppléants des organisations hospitalières sont tous issus d'établissements de soins qui relèvent du réseau privé et pour trois d'entre eux, du réseau privé de tendance catholique; qu'elle précise qu'elle assure la défense des intérêts des institutions privées non confessionnelles et publiques; qu'elle rappelle que l'autorité qui nomme doit prendre en considération toutes les candidatures, les comparer, expliquer ses choix et, s'agissant de constituer un organe consultatif composé de plusieurs membres, veiller à assurer une représentation équitable et équilibrée des différentes tendances afin de répondre au voeu du législateur; qu'elle estime que tel n'a pas été le cas en l'espèce et insiste à ce propos sur le fait qu'elle est la plus importante fédération hospitalière francophone;

Considérant que la partie adverse répond que les candidatures que la requérante affirme avoir présentées ne lui sont jamais parvenues et que, dès lors, le moyen manque en fait; qu'à titre subsidiaire, elle expose que la requérante n'a aucun droit à ce que ses représentants figurent nécessairement parmi les membres du conseil d'administration du Centre d'expertise; qu'elle rappelle à ce propos le contenu de l'article 270 de la loi-programme du 24 décembre 2002 qui détaille la composition du conseil d'administration et en déduit qu'il n'est nullement exigé que les deux membres représentant les organisations des hôpitaux proviennent de différents réseaux;

Considérant que la première partie intervenante développe une argumentation qui va dans le même sens; qu'elle estime que la requérante n'ayant elle-même pas été candidate n'est pas recevable à invoquer l'absence de comparaison des candidatures; qu'elle fait également valoir que, pour ce qui concerne les représentants des organisations hospitalières, il n'y a pas de droit à présenter des candidats, en sorte que l'acte attaqué ne devait pas être motivé sur ce point;

Considérant que la deuxième partie intervenante argumente dans le même sens que la partie adverse et la première partie intervenante; qu'elle insiste sur le caractère intuitu personae des nominations et sur le fait que ce sont les aptitudes individuelles - titres et mérites - qui doivent être pris en considération; qu'elle estime en conséquence que, ne pouvant être elle-même candidate, la requérante n'est pas recevable à invoquer la violation du principe d'égalité et de non-discrimination;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante se réfère essentiellement aux arrêts n° 128.423 du 23 février 2004 et n° 126.256 du 10 décembre 2003; qu'elle déduit de ce dernier arrêt que, même si la loi n'impose pas à l'autorité fédérale d'assurer une représentation des différentes tendances, il est de l'intérêt général d'assurer une représentation équilibrée dans les organes destinés à éclairer l'autorité publique, en particulier en matière de santé; qu'elle constate encore que la partie adverse ne répond pas à son argumentation selon laquelle le choix des personnes nommées n'est pas motivé;

Considérant qu'il ressort du dossier de l'affaire que la partie adverse a invité au moins une organisation autre que la requérante à soumettre des candidatures en vue de la nomination des membres du conseil d'administration du Centre fédéral d'expertise des soins de santé; que le respect de l'obligation d'égalité de traitement imposait qu'une même invitation soit adressée à la requérante, dont il a déjà été constaté qu'elle constitue la plus importante fédération hospitalière francophone; que cette invitation s'imposait en outre au titre des exigences de bonne administration en vertu desquelles une autorité publique doit s'assurer que l'organe de gestion d'une institution qui, comme en l'espèce, a principalement une mission d'information dans le domaine de la santé, soit suffisamment représentatif des différentes tendances et sensibilités qui existent dans les représentations des hôpitaux; qu'en s'abstenant de consulter la requérante, la partie adverse a donc méconnu l'article 10 de la Constitution et le principe de bonne administration;

Considérant que l'acte attaqué ne contient aucune indication quant aux motifs qui ont conduit la partie adverse à retenir les personnes nommées au conseil d'administration en tant que représentants des organisations des hôpitaux; qu'il a méconnu l'obligation de motivation imposée par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant que les constatations qui précèdent conduisent à la conclusion que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Sont annulés les articles 1er, g) et 2, g) de l'arrêté royal du 3 avril 2003 portant nomination du président, des membres et des membres suppléants du conseil d'administration du Centre fédéral d'expertise des soins de santé.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que les articles de l'arrêté annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 600 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-deux janvier deux mille huit par :

M.	GEUS,	président de chambre,
Mme	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
Mme	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
Mme	LEJEUNE,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

L. LEJEUNE. J.-Cl. GEUS.