

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 212.077 du 16 mars 2011

A. 199.454/XV-1475

En cause :

BRICTEUX Guy,
ayant élu domicile chez
Mes J. BOURTEMBOURG
et Fr. BELLEFLAMME, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

le Centre Hospitalier Universitaire de Liège,
ayant élu domicile chez
Mes P. HENRY et F. CULOT, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la demande introduite le 9 mars 2011 par Guy BRICTEUX, qui tend à la suspension selon la procédure d'extrême urgence de l'exécution de la délibération du conseil d'administration du Centre hospitalier universitaire de Liège du 2 mars 2011, aux termes de laquelle il est décidé de résilier son contrat avec effet immédiat et sans lui demander de prêter le préavis prévu contractuellement;

Vu le dossier administratif;

Vu l'ordonnance du 10 mars 2011 notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 15 mars 2011 à 15 heures;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me J. BOURTEMBOURG, avocat, comparaisant pour le requérant et Me F. CULOT, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. B. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'État;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Le requérant, né en 1945, est docteur en médecine, spécialiste en pédiatrie. Au cours de sa carrière, il a notamment été chef du service de pédiatrie du Centre hospitalier universitaire (C.H.U.) du Sart-Tilman de 2002 au 30 septembre 2010, date où il a été atteint par la limite d'âge. Après cette date, il a poursuivi une activité au sein du service de pédiatrie du C.H.U. en qualité de consultant externe, à temps partiel (20 %). Le «contrat de collaboration» établi à cette fin porte notamment ce qui suit:

«**Article 1.** Le C.H.U. et le consultant conviennent du caractère déterminé du travail à effectuer: les prestations du consultant consistent à assurer la dispensation de soins au sein du service de pédiatrie dans les locaux équipés mis à disposition par le C.H.U., à concurrence de deux demi-journées par semaine à titre de consultations. En outre, le consultant aura une activité d'endoscopie à la demande.

Dans l'accomplissement de ses prestations, le consultant exerce son art en toute indépendance et, sous réserve des impératifs techniques et administratifs inhérents à la bonne marche de l'hôpital, organise librement son travail et n'est soumis ni à l'autorité, ni à la surveillance du C.H.U.

[...]

Article 9. La présente convention est conclue à partir du 1^{er} octobre 2010 pour une durée indéterminée, chacune des parties pouvant résilier le contrat moyennant un préavis d'un mois.

[...]

Article 11. Ce contrat est soumis aux principes généraux du droit civil, à l'exclusion de toute référence au droit du travail et de la sécurité sociale. Seuls les tribunaux civils sont compétents.

Article 12. En cas de litige, seuls les tribunaux de Liège sont compétents.

Les litiges d'ordre déontologique sont du seul ressort du Conseil provincial de l'Ordre des Médecins.»

Les relations entre le nouveau chef de service et le requérant se sont rapidement dégradées. Le 1^{er} février 2011, le requérant a eu un entretien avec le directeur médical et le président du conseil médical, qui lui ont fait part de ce que le nouveau chef de service exigeait son départ et souhaitait également mettre fin à son activité d'endoscopie. Des négociations se sont engagées, sans aboutir.

Le 3 février, le nouveau chef de service a demandé à l'administrateur délégué qu'un terme soit mis «dans les plus brefs délais possibles», à l'activité de consultant du requérant au sein du service de pédiatrie. La question a été portée à l'ordre du jour du conseil d'administration du 2 mars. Ce jour, le conseil d'administration a décidé de résilier le contrat de consultance du requérant, avec effet immédiat et sans préavis, dans les termes suivants:

«Vu les courriers des 3 et 28 février 2011 du Professeur M. C. S.,

vu l'article 6, § 1^{er}, alinéa 5 de l'arrêté royal n° 542 du 31 mars 1987,
sur proposition du Comité directeur,
vu l'avis du Conseil médical du 28 février 2011,
vu l'avis du Conseil de la faculté du 28 février 2011,
vu l'article 9 du contrat de consultant du Docteur G. BRICTEUX,
considérant que le Docteur G. BRICTEUX ne respecte pas les limites de son rôle de consultant et qu'il tient, devant la patientèle, des propos dénigrants la compétence de ses collègues et de l'ensemble du service,
considérant que cette attitude du Docteur G. BRICTEUX conduit à de graves problèmes relationnels avec le chef de service et les autres médecins spécialistes du service, avec pour conséquence, des perturbations importantes sur le fonctionnement du service.»

Cette décision a été portée à la connaissance du requérant le jour même par téléphone, puis par courrier, le lendemain. Il s'agit de la décision attaquée.

Considérant qu'en ce qui concerne la compétence du Conseil d'État, le requérant fait valoir:

– que le Centre hospitalier universitaire de Liège est une autorité administrative;

– que le requérant n'est pas lié à la partie adverse par un contrat de travail, de sorte que la demande n'empiète pas sur les compétences des juridictions du travail;

– que, par un arrêt n° 142.928 (lire 142.998) du 12 avril 2005, *Watco*, le Conseil d'État a accepté de tenir pour un acte détachable d'un contrat conclu par l'autorité publique, la décision de ladite autorité publique de conclure un avenant par lequel le contrat était prorogé, et que la doctrine a considéré que les termes de cet arrêt étaient suffisamment généraux pour que son enseignement puisse être étendu, notamment à un recours du cocontractant de l'administration contre la décision de résilier un contrat:

«Ce motif surabondant permet de penser qu'à l'avenir, même si le recours devait émaner du cocontractant de l'autorité administrative – contre une décision de celle-ci prise en cours d'exécution du contrat – le Conseil d'État pourrait se déclarer compétent pour en connaître lorsque l'excès de pouvoir invoqué n'implique en aucune façon le contrôle par lui de l'existence ou de l'étendue d'un droit subjectif dans le chef du requérant. Ce qui doit être le cas lorsque le requérant cocontractant de l'administration invoque l'incompétence de celui qui a pris l'acte attaqué, le défaut de motivation formelle de celui-ci, le non respect du principe d'audition de l'administré lorsque l'acte qu'il est envisagé de prendre à son encontre pourrait reposer sur des griefs à son égard, l'absence de motif matériellement exact et légalement admissible servant de fondement à l'acte attaqué, l'erreur manifeste d'appréciation, le détournement de pouvoir, *etc.*; toutes questions qui ne relèvent que de la légalité objective de l'acte...

[...] Le critère de partage entre les compétences du Conseil d'État et celles des juridictions de l'ordre judiciaire, ne réside pas [...] dans le fait que l'acte administratif a été pris avant ou après la conclusion du contrat ou dans le fait que son annulation pourrait avoir une incidence sur la poursuite de l'exécution du contrat, mais bien uniquement dans le fait que le ou les moyens d'annulation développés par le requérant conduisent ou non le juge à se prononcer directement sur l'existence ou l'étendue de droits subjectifs, c'est-à-

dire qu'ils sont ou non déduits de la violation, par l'auteur de l'acte administratif attaqué, d'une règle de droit imposant à ce dernier un comportement déterminé à 100%» (D. LAGASSE, «La théorie administrative des actes détachables sort-elle de l'impasse ?», observations sous C.E; n° 142.928 (lire 142.998) du 12 avril 2005, *J.T.*, 2005, pages 624-625);

– pour autant que de besoin, que tous les moyens qu'il invoque sont pris, non de la méconnaissance des stipulations contractuelles qui réglaient les droits subjectifs des deux parties dans le cadre de son contrat, mais bien de l'irrégularité de la décision d'y mettre fin au regard d'une série de règles de droit objectif;

– que cette jurisprudence a été confirmée par un arrêt n° 174.964 du 25 septembre 2007, *Rudelopt*, par lequel le Conseil d'État a accepté de connaître de la décision par laquelle une autorité administrative mettait fin à une concession domaniale; qu'il observe que si l'arrêt a mis en exergue la circonstance que l'autorité avait fait usage, par sa décision de résiliation, non de dispositions contractuelles de la concession, mais d'un pouvoir unilatéral d'autorité pour des motifs liés à l'intérêt général, cette distinction ne paraît pas pertinente au regard de la question de savoir si un acte émane de la volonté unilatérale de l'administration ou d'une rencontre de volonté d'une administration et d'un particulier, puisque c'est la nature mixte du contrat qui justifie que le Conseil d'État ne puisse connaître de sa validité; qu'il ajoute que si cette distinction était pertinente, le Conseil d'État ne pourrait jamais connaître d'une décision de résiliation, car l'exercice du pouvoir de résiliation unilatéral d'autorité pour des motifs liés à l'intérêt général s'inscrit toujours dans le cadre du contrat, fût-ce d'une clause contractuelle implicite;

– qu'en l'espèce, la décision de résiliation attaquée est clairement fondée sur l'intérêt du service, et si l'administration poursuivait un autre objectif que l'intérêt général, il serait pour le moins paradoxal que son cocontractant soit moins bien protégé dans un tel cas que lorsqu'elle poursuit un objectif d'intérêt général; qu'il ajoute que le moyen d'action de l'administration est une décision unilatérale, ce qui justifie que le Conseil d'État se reconnaisse compétent;

– en résumé, que le Conseil d'État ne peut pas connaître de la validité d'un contrat parce que ce contrat n'émane pas uniquement de la volonté de l'administration mais également, pour une part, de la volonté d'un particulier, mais qu'il peut en revanche connaître de décisions unilatérales par lesquelles l'administration modifie ou résilie un contrat, pourvu que, dans un tel cas, l'objet véritable et direct du recours ne soit pas de lui demander de statuer sur l'existence d'un droit subjectif, et que l'on n'aperçoit pas ce qui justifierait de distinguer, à cet égard, suivant que cette décision unilatérale est adoptée dans le cadre d'une stipulation contractuelle ou tacite;

Considérant qu'à l'audience, le requérant expose notamment que, par sa fonction de consultant, il est intégré dans les services de la partie adverse et acquiert

de ce fait la qualité de collaborateur du service public; qu'il se réfère aux arrêts n^{os} 21.222 à 21.225 du 5 juin 1981, *Van Cauter et autres*;

Considérant qu'il n'est pas contesté que le Centre hospitalier universitaire de Liège soit une autorité administrative, ni que le requérant ne soit pas lié à la partie adverse par un contrat de travail, mais par un contrat «de collaboration», de sorte que la demande n'empiète pas sur les compétences des juridictions du travail;

Considérant que la situation du requérant ne peut être comparée à celle des médecins à propos desquels ont été rendus les arrêts du 5 juin 1981, qui n'avaient été ni nommés sous régime statutaire ni engagés par contrat d'emploi, mais, semble-t-il, engagés par un médecin de l'hôpital sans que le pouvoir organisateur de l'hôpital ait pris une quelconque décision; qu'en l'espèce, les relations entre le requérant et l'hôpital sont régies par le contrat du 3 août 2010, lequel porte notamment en son article premier que le requérant «exerce son art en toute indépendance et, sous réserve des impératifs techniques et administratifs inhérents à la bonne marche de l'hôpital, organise librement son travail et n'est soumis ni à l'autorité ni à la surveillance du C.H.U.»; que cette disposition apporte des dérogations au règlement général d'organisation médicale du C.H.U. de Liège dont l'annexe porte que le consultant «rend compte de son activité au chef de service» (rubrique «positionnement») et qu'il assure certaines tâches «à la demande du chef de service (rubriques «responsabilité» et «tâche»); qu'étant inscrites dans un contrat, qui est la «loi des parties», ces dérogations à un règlement sont valables; que l'on imagine pas qu'un service public ait pour collaborateur une personne qui échappe à son autorité et sa surveillance; que ledit collaborateur n'est donc pas soumis à un régime statutaire, celui-ci fût-il embryonnaire;

Considérant que, depuis le 1^{er} octobre 2010, la relation entre le requérant et la partie adverse est de nature contractuelle, régie par le contrat «de collaboration» signé le 3 août 2010; que ce contrat est conclu pour une durée indéterminée; que son article 9 contient une clause de résiliation, laquelle serait de toute façon sous-entendue, vu la durée indéterminée du contrat;

Considérant que l'acte attaqué exprime la volonté de la partie adverse d'user de cette clause de résiliation;

Considérant que la première décision de jurisprudence invoquée par le requérant à l'appui de la thèse que le Conseil d'État serait compétent pour connaître de la présente demande de suspension, concerne la prolongation d'un marché de

collecte de déchets et la modification de ses clauses et conditions; que le Conseil d'État s'y est reconnu compétent pour connaître du recours formé contre cette décision par un tiers qui avait vocation à obtenir l'attribution d'un marché ayant cet objet; que si cet arrêt énonce «que le Conseil d'État a le pouvoir d'annuler les actes des autorités administratives lorsque ceux-ci peuvent faire l'objet d'un recours objectif, par opposition au recours dont l'objet véritable et direct est de faire consacrer l'existence d'un droit subjectif, civil ou politique, ou de faire assurer le respect d'un tel droit», c'est pour ajouter immédiatement «que le recours en annulation de la requérante, tiers tant au contrat initial qu'à l'éventuelle convention future, ne porte pas sur la méconnaissance d'un droit subjectif mais vise au respect de la légalité, en raison du grief que, selon elle, lui cause l'acte attaqué dans la mesure où il la prive de la possibilité de poser sa candidature pour la collecte des déchets sur le territoire de la partie adverse durant la nouvelle période qui fait l'objet de l'acte attaqué»; que l'on ne peut extrapoler de cet arrêt que le Conseil d'État se serait également déclaré compétent s'il avait été saisi par le cocontractant de l'administration;

Considérant que la seconde décision invoquée concerne une décision «de ne pas autoriser l'occupation de la voirie» là où une concession avait été précédemment accordée; que la concession domaniale est une opération dans laquelle se mêlent des éléments contractuels et des décisions d'autorité; que l'arrêt relève expressément «que la décision par laquelle une autorité administrative met fin à une concession pour des motifs liés à l'intérêt général, n'est pas adoptée en vertu de sa composante contractuelle mais d'autorité»;

Considérant qu'aucune des deux circonstances qui ont justifié la compétence du Conseil d'État dans ces affaires n'est présente en l'espèce; que la décision de résiliation attaquée est certes un acte unilatéral, mais un acte qui s'insère dans un processus contractuel en vue d'en provoquer l'achèvement;

Considérant que la nature des moyens invoqués à l'appui de la demande n'est pas susceptible de déterminer si le Conseil d'État est compétent ou non; qu'en effet, cet argument a parfois été retenu dans le contexte de ce qu'il est convenu d'appeler «la théorie de l'objet véritable du recours», pour apprécier si le Conseil d'État est compétent pour connaître d'un recours dirigé contre un acte administratif individuel créateur de droit, dont le caractère d'acte individuel n'était pas contesté; que, même dans ce contexte, les décisions les plus récentes de la Cour de cassation (20 décembre 2007, rôle n° C.06.0574.F, *Justel* F-20071220-10; 11 juin 2010, rôle n° C.09.0336.F, *Justel* F-20100611-6) ne retiennent pas le critère tiré de la nature du moyen invoqué, alors que les conclusions du ministère public lui accordaient une

large place; que ce critère est de toute manière inopérant en la présente cause, vu que l'incompétence du Conseil d'État ne résulte pas du caractère lié de la compétence mise en œuvre, mais du contexte contractuel dans lequel s'insère la décision attaquée;

Considérant que celle-ci apparaît comme la mise en œuvre du droit subjectif de la partie adverse de résilier le «contrat de collaboration» qu'elle a conclu avec le requérant; qu'une telle décision relève de l'exécution d'une relation contractuelle et échappe à la compétence du Conseil d'État; que, du point de vue du requérant, l'objet véritable du recours est de conserver le bénéfice des droits subjectifs que lui confère le contrat de collaboration du 3 août 2010; que, quel que soit l'angle sous lequel on l'appréhende, la demande de suspension échappe à la compétence du Conseil d'État; que la demande de suspension n'est pas recevable,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre des référés, le seize mars deux mille onze, par :

M. M. LEROY,
M. Fr. QUINTIN,

président de chambre,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY