

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 238.033 du 27 avril 2017

A.217.206/VI-20.616

En cause : **L'INTERCOMMUNALE DE SOINS SPÉCIALISÉS DE LIÈGE (ISOSL), CLINIQUES DE SOINS SPÉCIALISÉS VALDOR-PERI,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Manuel MERODIO et
Judith MERODIO, avocats,
boulevard Émile de Laveleye 64
4020 Liège,

contre :

l'Etat belge, représenté par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique,

ayant élu domicile chez
M^{es} Emmanuel JACUBOWITZ et
Anthony POPPE, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 octobre 2015, l'INTERCOMMUNALE DE SOINS SPÉCIALISÉS DE LIÈGE (ISOSL), CLINIQUES DE SOINS SPÉCIALISÉS VALDOR-PERI, demande l'annulation de "la décision prise par la Ministre des affaires sociales et de la santé publique, fixant le budget des moyens financiers au 1^{er} juillet 2015 de l'hôpital «Les Cliniques spécialisées Valdor Péri» uniquement en ce que les financements de la sous-partie B4 suivants ne sont pas alloués :

- Ligne 2022 : fonction d'hémovigilance, qualité de la chaîne transfusionnelle
- Ligne 2024 : équipe nutritionnelle
- Ligne 440 : pharmacie clinique, qualité des soins pharmacologiques
- Equipe algologique
- Ligne 9186 : Liaison interne G
- Ligne 2400 : Surveillance des infections nosocomiales

et en ce que, en sous-partie C2, Ligne 200, un montant de rattrapage négatif est calculé à la suite du retrait du financement de la Surveillance des infections nosocomiales avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 2014".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Nathalie VAN LAER, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 17 février 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 mars 2017 à 10 heures.

M. Serge BODART, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Judith MERODIO, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^e Clémentine CAILLET, *loco* M^{es} Emmanuel JACUBOWITZ et Anthony POPPE avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Nathalie VAN LAER, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

La requérante est une intercommunale gestionnaire de trois hôpitaux dont l'hôpital "Les Cliniques de soins spécialisés VALDOR-PERI".

Par des courriers du 5 août 2015 dont l'objet mentionné est la "Fixation du budget des moyens financiers au 1^{er} juillet 2015", la partie adverse a communiqué à la requérante le budget des moyens financiers attribués aux Cliniques de soins spécialisés VALDOR-PERI. Un premier courrier concerne le financement "spécialités", un deuxième le financement de la "gériatrie" et un troisième le financement "psychiatrie".

Les deux premiers courriers constituent les actes attaqués "uniquement en ce que les financements de la sous-partie B4 suivants ne sont pas alloués :

- Ligne 2022 : fonction d'hémovigilance, qualité de la chaîne transfusionnelle
- Ligne 2024 : équipe nutritionnelle
- Ligne 440 : pharmacie clinique, qualité des soins pharmacologiques
- Equipe algologique
- Ligne 9186 : Liaison interne G
- Ligne 2400 : Surveillance des infections nosocomiales

et en ce que, en sous-partie C2, Ligne 200, un montant de rattrapage négatif est calculé à la suite du retrait du financement de la Surveillance des infections nosocomiales avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 2014".

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèses des parties

A. Mémoire en réponse

La partie adverse rappelle que les demandes fondées sur un droit subjectif doivent être déclarées irrecevables et se réfère à un arrêt du Conseil d'État n° 192.198, du 2 avril 2009. Citant une source de doctrine, elle souligne également, à propos d'une demande de remboursement de primes ou d'une décision de refus d'accorder une prime, que "quand l'administration exige le remboursement d'une prime parce que les conditions mises à son octroi ne sont pas respectées, le litige porte sur des droits – ou plutôt des obligations – subjectifs si l'autorité ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation, et le Conseil d'Etat est incompétent pour statuer sur le recours dirigé contre la décision d'exiger le remboursement quand bien même cette décision a des allures de sanctions administratives ; il en va de même pour la décision de répéter des sommes indument versées. Par contre, si l'autorité dispose d'une certaine latitude pour apprécier s'il y a lieu d'exiger le remboursement, ou dans quelle mesure il y a lieu de l'exiger, la consistance des droits et obligations de l'allocataire n'est pas déterminée par la réglementation, mais par la décision de répéter tout ou partie de l'indu, et

celle-ci est de ce fait attaquable devant le Conseil d'Etat (M. LEROY, Contentieux administratif, 5^{ème} éd., Limal, Anthémis, 2011, p.340)".

Elle relève que la requérante critique les actes attaqués "uniquement en ce que les financements de la sous-partie B ne sont pas alloués [...] et en ce que, en sous-partie C 2, ligne 200, un montant de rattrapage négatif est calculé à la suite du financement de la surveillance des infections nosocomiales avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 2014".

Elle estime qu'il ressort clairement de l'examen des moyens que ce que lui reproche la requérante est de ne pas lui avoir accordé des financements dont elle soutient qu'ils lui étaient dus.

La partie adverse en déduit que "la partie requérante invoque la violation d'un droit subjectif au financement de la fonction d'hémovigilance, qualité de la chaîne transfusionnelle, de la surveillance des infections nosocomiales, de l'équipe algologique, de l'équipe nutritionnelle et de la pharmacie clinique, qualité des soins pharmacologiques" de telle sorte que le Conseil d'Etat est sans juridiction pour statuer sur ces recours.

B. Mémoire en réplique

La requérante rappelle que "la partie adverse désigne elle-même le Conseil d'Etat comme étant compétent pour connaître des recours à l'encontre des actes attaqués aux termes de ceux-ci".

Elle explique ensuite que les recours mettent en cause l'interprétation faite par la partie adverse des conditions du bénéfice des financements. Or, elle soutient que "les critères du financement sont vérifiés par la partie adverse qui décide, en conséquence, d'octroyer les financements de sorte que sa compétence peut être considérée comme n'étant pas entièrement liée". Elle ajoute qu'"au rang des conditions qui fondent la compétence du Conseil d'Etat ou, au contraire, la compétence des Cours et tribunaux, figure la condition relative à l'existence ou non d'un droit subjectif dans le chef du requérant". Elle cite une source de doctrine, selon laquelle si l'administration dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire, l'administré n'est titulaire que d'un simple intérêt, le Conseil d'Etat étant toujours compétent pour en connaître, et qu'en matière de subventions le Conseil d'Etat n'est compétent que dans l'hypothèse où l'octroi de celle-ci relève de l'appréciation du Gouvernement.

C. Dernier mémoire de la requérante

Dans son dernier mémoire, la requérante expose qu'elle "ne prétend pas obtenir [du Conseil d'Etat] la reconnaissance de son droit subjectif au financement mais sollicite l'annulation de l'acte attaqué l'acte individuel [*sic*] adopté par la partie adverse en ce que celui-ci est illégal".

Elle ajoute que "les modalités de calcul du financement ne sont pas remises en cause [mais que] la question est de savoir si la partie adverse a légalement pu estimer – *quod non* – que la requérante ne faisait pas partie des établissements hospitaliers visés par la disposition".

Elle précise que "même si la partie adverse est tenue d'octroyer le financement aux hôpitaux visés par les dispositions dont la violation est invoquée, selon les modalités de calcul budgétaire arrêtées, un acte administratif individuel est indispensable pour attribuer ce financement". Elle estime que "la légalité d'un tel acte doit être soumise au contrôle [du Conseil d'Etat]" et précise qu'elle ne demande pas au Conseil d'État "de statuer sur les conséquences éventuelles de cette illégalité et, plus spécialement, sur l'existence ou l'étendue de son droit subjectif au financement qu'elle fera, le cas échéant, valoir devant les juridictions de l'ordre judiciaire".

IV.2. Appréciation

Aux termes des articles 144, alinéa 1^{er}, et 145 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont du ressort exclusif des juridictions de l'ordre judiciaire, tandis que les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont également de leur ressort sauf les exceptions établies par la loi.

En vertu de l'article 160, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section du contentieux administratif statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives pour autant que le contentieux ne soit pas attribué par la loi à une autre juridiction.

Dans le cadre juridique ainsi rappelé, les compétences respectives du Conseil d'Etat et des juridictions de l'ordre judiciaire doivent être déterminées en tenant compte de l'objet véritable et direct du recours.

En l'espèce, la requérante prend trois moyens. Concernant le premier, elle indique d'emblée ceci dans un résumé du moyen: "Le requérant devait donc bénéficier de ces financements". Concernant le deuxième moyen, elle reproche à la partie adverse de ne pas lui octroyer le "financement dû" et de lui imposer, en outre, un montant de rattrapage négatif, ayant une portée rétroactive "injustifiée et injustifiable", correspondant à un montant qu'elle soutient, par ailleurs, avoir déjà versé à l'Institut scientifique de Santé publique. Concernant le troisième moyen, elle reproche à la partie adverse d'avoir appliqué une disposition, l'article 63bis de l'arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers, qui crée une discrimination entre des catégories d'hôpitaux et en conclut que "en tant qu'elle crée une discrimination, l'application de cette disposition doit être écartée et, partant, le requérant doit bénéficier de ce financement".

Il ressort de la formulation expresse des moyens que ce que la requérante cherche à obtenir avec l'introduction du présent recours, c'est à voir le Conseil d'Etat lui reconnaître un véritable droit subjectif à obtenir les financements litigieux et à ne pas se voir infliger un montant de rattrapage ayant un effet rétroactif et portant sur un montant déjà versé, selon elle, à l'Institut scientifique de Santé publique.

Ce constat n'est pas éterné par les explications fournies en termes de mémoire en réplique et de dernier mémoire. Il convient, à cet égard, de relever tout d'abord que l'exposé des moyens figurant dans le mémoire en réplique reprend telles quelles les formules de la requête qui sont citées ci-dessus, en sorte que l'on ne peut que parvenir à la même constatation concernant la portée que veut donner la requérante à ces moyens. Ensuite, l'affirmation selon laquelle "les critères du financement sont vérifiés par la partie adverse" ne fournit, en soi, aucune indication quant à la marge d'appréciation dont disposerait, éventuellement, l'autorité dans l'appréciation de ces critères ou dans l'octroi des financements lorsqu'il y est satisfait. Or, les moyens formulés à l'appui de la requête ont précisément pour objet de démontrer qu'en l'occurrence, la partie adverse ne disposait d'aucune marge d'appréciation.

Par ailleurs, la circonstance que la requérante explique, dans son dernier mémoire, solliciter l'annulation des actes individuels attaqués en ce qu'ils seraient illégaux n'enlève rien au fait que ce qu'elle demande n'est rien d'autre que la reconnaissance que la partie adverse ne disposait, selon elle, d'aucun pouvoir discrétionnaire pour lui refuser les financements litigieux. Il est indifférent, de ce point de vue, que formellement la requérante soutienne dans son dernier mémoire qu'elle limite sa demande à une reconnaissance de l'illégalité des actes attaqués, sans

demander explicitement au Conseil d'Etat "de statuer sur les conséquences éventuelles de cette illégalité", dès lors qu'il serait, en réalité, impossible au Conseil d'Etat d'examiner le bien-fondé des moyens sans se prononcer sur l'existence ou non d'un droit subjectif de la requérante à obtenir les financements que lui refusent les actes attaqués.

Il y a donc lieu de constater, au vu des développements de la requête et des écrits de procédure de la requérante, que l'objet véritable et direct de son recours porte bien sur la reconnaissance d'un droit subjectif dans son chef, qui serait le corollaire de l'obligation qui incombe, selon elle, à la partie adverse de lui allouer les financements litigieux. L'on se trouve donc bien dans une situation où, d'une part, l'autorité compétente refuse de reconnaître ou d'exécuter l'obligation corrélative à un droit subjectif dont se prévaut, à tort ou à raison, la requérante et où, d'autre part, celle-ci fait valoir qu'en agissant de la sorte, cette autorité viole les règles de droit qui la soumettent à cette obligation.

En conséquence, le Conseil d'État est incompétent pour connaître du recours.

V. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse demande que lui soit octroyée une indemnité de procédure fixée à son montant de base de 700 euros.

La requérante ne développe aucune argumentation de nature à contester ce montant.

Dès lors qu'en l'espèce l'absence de juridiction du Conseil d'Etat résulte de la formulation des moyens invoqués à l'appui de la requête, il y a lieu de considérer que la partie adverse est celle qui obtient gain de cause au sens de l'article 30/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 et de faire droit à sa demande. Pour cette raison, il importe peu que la partie adverse ait indiqué l'existence d'une voie de recours ouverte devant le Conseil d'Etat.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-sept avril deux mille dix-sept par :

MM. Jacques JAUMOTTE,	président de chambre,
David DE ROY,	conseiller d'État,
Serge BODART,	conseiller d'État,
Vincent DURIEUX,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Jacques JAUMOTTE.