CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 242.060 du 3 juillet 2018

A.221.601/VI-20.974

En cause : **l'Association sans but lucratif LIAISON ANTIPROHIBITIONNISTE**,

ayant élu domicile chez
M^e Vincent LETELLIER, avocat,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représenté par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
boulevard du Régent 37-40
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 février 2017, l'association sans but lucratif LIAISON ANTIPROHIBITIONNISTE demande l'annulation de "la décision implicite du Gouvernement wallon de rejeter le recours introduit le 30 avril 2015 à l'encontre de la décision de refus de subvention du Ministre de l'action sociale et de la Santé".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Christian AMELYNCK, 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 un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 février 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 mars 2018 à 10 heures.

Les droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

M. Imre KOVALOVSZKY, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Marine WILMET, *loco* M^e^ Vincent LETELLIER, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et M^e^ Marie SOLBREUX, *loco* M^e^ Pierre JOASSART, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian AMELYNCK, premier auditeur, a été entendu 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 partie requérante se présente en termes de requête comme une association sans but lucratif qui a pour premier objet statutaire de "favoriser la coordination entre les personnes et les organismes du monde scientifique, social, politique et philosophique qui combattent les attitudes prohibitionnistes en matière de drogues illégales".

Elle bénéficie, depuis plusieurs années, de subsides de la partie adverse. Un tel subventionnement lui est notamment attribué par celle-ci par une décision du 16 décembre 2013, pour la période du 1^er^ novembre 2013 au 31 octobre 2014.

Le 22 décembre 2014, la requérante sollicite une nouvelle subvention auprès du ministre chargé de la Santé et de l'Action sociale.

Le 5 février 2015, elle rappelle la teneur de sa demande et sollicite un traitement rapide de celle-ci, au motif qu'aucun subventionnement n'a pu lui être octroyé par l'administration sur le budget de l'année 2014.

Le 31 mars 2015, la directrice générale de la direction générale opérationnelle des pouvoirs locaux, de l'action sociale et de la santé informe la requérante de ce qu'elle émet, sur cette demande, un "avis […] défavorable", justifié par la considération qu'"au vu du nombre de demandes, il est impossible [au] ministre de soutenir financièrement [le] projet [de la requérante]". La même lettre contient la considération que "l'autorité ministérielle se voit contrainte de renoncer à toute intervention dans le financement de ce projet".

Par un courrier daté du 30 avril 2015, réceptionné le 4 mai 2015, la requérante introduit un recours administratif contre cette décision auprès du Gouvernement. Ledit recours est adressé à la commission d'avis sur les recours pour les questions d'action sociale et de santé (ci-après dénommée "commission d'avis"). Il donne lieu à un examen effectué le 29 mai 2015 par l'administration, qui conclut que le recours devrait être déclaré recevable mais non fondé, et que la décision attaquée devrait être confirmée au motif que celle-ci "ne contrevient à aucune règle de droit en vigueur".

Le 9 juin 2015, la requérante est entendue par la commission. Dans son avis du 11 août 2015, elle estime que le "recours doit être considéré comme recevable et fondé".

Par un courrier du 16 juin 2016, le conseil de la partie requérante demande à la partie adverse la communication de la proposition de décision qui a dû être établie à la suite de cet avis.

Le 22 juin 2016, la partie adverse accuse réception de ce courrier.

Le 1er août 2016, le ministre des travaux publics, de la santé, de l'action sociale et du patrimoine prend deux décisions:
- par une première décision, il retire la décision du 31 mars 2015 précitée;

- par une seconde décision, il prend une nouvelle décision de refus d'octroi d'une subvention à la suite de la demande introduite par la partie requérante le 22 décembre 2014.

La motivation de la seconde décision énonce que "la Wallonie ne peut garantir l'octroi systématique d'un subside, les demandes étant largement supérieures à la masse budgétaire disponible", que le ministre "a choisi de favoriser les subsides facultatifs pour les projets qui rentrent dans [s]es priorités", ce qui n'est pas le cas de celui de la partie requérante étant donné qu'il est "contraire à [s]es objectifs de soutenir une A.S.B.L. dont la mission principale (écrite dans ses statuts) est de lutter de manière générale contre la prohibition en matière de drogues illégales".

Par un courrier recommandé du 30 août 2016, le conseil de la requérante se prévaut de l'article 14, § 3, des lois sur le Conseil d'État et met le Gouvernement en demeure de statuer sur le recours introduit le 30 avril 2015. Ce courrier comporte notamment les considérations suivantes:

" […]
5. Comme le rappelle Monsieur le Ministre de la Santé dans ses deux décisions du 1er août 2016, ma cliente a saisi le Gouvernement du recours ouvert par l'article 31 des dispositions décrétales du Code wallon de l'Action sociale.
Il s'ensuit que:
- que la décision contestée, soit celle du 31 mars 2015 statuant sur la demande de subvention n'existe plus depuis la saisine du Gouvernement par le recours formé le 30 avril 2015. En effet, sauf prévision contraire – *quod non in specie* – l'exercice d'un recours [en] réformation implique la mise à néant de la décision *a quo*.
Comme l'a relevé le Conseil d'État dans son arrêt Suenens, n° 21.992, du 9 février 1982, l'introduction d'un recours en réformation emporte transfert du pouvoir de décision à l'autorité de recours, «avec cette conséquence que la décision [*a quo*] se voit retirer sa force juridique matérielle, en d'autres termes que la reconnaissance de droits et obligations que cette décision comporte est rendue caduque» (en ce sens, voy. aussi C.E., 9 janvier 2003, n° 114.322, Finousit; P. GOFFAUX, Dictionnaire de droit administratif, 2e éd., Bruylant, 2016, pp. 529 et 538)
- que par l'effet dévolutif du recours, l'autorité qui a rendu la décision contestée a perdu sa compétence de connaître de la demande sur laquelle il a statué ;
- que le Gouvernement a l'obligation de statuer sur le recours dont il est saisi (P. LEWALLE et L. DONNAY, Contentieux administratif, 3e éd., Larcier, 2008, p. 324; P. GOFFAUX, Dictionnaire élémentaire de droit administratif, 2e éd., Bruylant, 2016, p. 531);

Partant, la décision du Ministre de la Santé ne prive pas le recours dont le Gouvernement est saisi de son objet puisqu'il ne s'agit pas pour le Gouvernement de contrôler la légalité de la décision qui lui serait déférée, mais de statuer en réformation sur la demande de subvention introduite par l'asbl LIAISON ANTI-PROHIBITIONNISTE.

Je vous invite donc à bien vouloir mettre ce point à l'ordre du jour d'une prochaine réunion du Gouvernement, et au plus tard dans les quatre mois de la réception de la présente, afin de délibérer sur la demande de ma cliente.

La présente constitue une mise en demeure de statuer sur le recours dont le Gouvernement est saisi, conformément à l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.
[…]".

Ce courrier est reçu par la partie adverse le 31 août 2016, qui en accuse réception le 6 septembre 2016.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse des parties

A. Thèse de la partie adverse

La partie adverse fait valoir que le recours en annulation est dénué d'objet. Elle expose que par l'effet du retrait opéré le 1er août 2016, la décision du 31 mars 2015 a disparu avec effet rétroactif, de telle sorte qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur le recours administratif introduit à son encontre le 30 avril 2015. Elle estime que la requérante ne peut dès lors se prévaloir de l'article 14, § 3, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, puisque cette disposition "ne s'applique que lorsque l'autorité est tenue de statuer".

B. Thèse de la requérante

La requérante réplique que le recours organisé par l'article 31 du Code wallon de l'action sociale et de la santé (CWASS) est un recours en réformation, que l'autorité saisie d'un tel recours doit examiner l'ensemble de l'affaire et prendre une nouvelle décision qui se substitue à la décision attaquée, et que l'éventuelle annulation de la décision prise sur recours ne fait pas revivre la décision réformée, qui disparaît par la mise en œuvre du recours, la circonstance que ce recours soit suspensif n'étant pas de nature à remettre en cause ce principe. Elle ajoute que le seul tempérament au principe de la mise à néant de la décision *a quo* est l'hypothèse où le recours est déclaré irrecevable par l'autorité administrative chargée du recours.

Elle expose qu'en l'espèce, la décision du 31 mars 2015 a été mise à néant, depuis la saisine du Gouvernement, par le recours valablement formé le 30 avril 2015,

de sorte que le ministre ne pouvait procéder au retrait de cette décision le 1er août 2016. Elle soutient qu'à cette date, le ministre avait, par l'effet dévolutif du recours, perdu toute compétence pour connaître de la demande de subvention et que, partant, la décision de retrait, intervenue postérieurement à l'introduction du recours, n'a pu matériellement être opérée. Elle en conclut que le Gouvernement était tenu de statuer sur le recours dont il était valablement saisi, conformément à l'article 36, § 3, du CWASS, et que son silence s'apparente à une décision implicite de rejet.

Dans son dernier mémoire, la requérante expose à nouveau son argumentation. Elle souligne en outre qu'en l'espèce, seul le Gouvernement était habilité à prendre une décision, la compétence de statuer sur le recours n'ayant pas été déléguée. Elle ajoute qu'en tout état de cause, l'attitude du ministre ne peut exempter le Gouvernement de statuer sur le recours dont il est valablement saisi, de sorte qu'elle estime maintenir un intérêt à l'annulation du refus implicite du Gouvernement de statuer sur le recours.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de le l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État:

" Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours.
[…]".

Le courrier du 30 août 2016 adressé par pli recommandé à l'autorité par la partie requérante est rédigé en des termes suffisamment précis pour s'analyser comme une mise en demeure au sens de la disposition précitée. Il a par ailleurs été adressé à la partie adverse par la voie recommandée plus de quatre mois avant l'introduction du recours en annulation.

Il convient d'examiner si l'autorité était, en l'occurrence, "tenue de statuer".

La requérante a saisi le Gouvernement, le 30 avril 2015, d'un recours dirigé contre la décision du ministre du 31 mars 2015 lui refusant la subvention sollicitée. Ce recours a été introduit sur la base de l'article 31 du CWASS, lequel

dispose comme suit:

" Sans préjudice de la législation sur les hôpitaux, un recours peut être introduit auprès du Gouvernement ou son délégué contre une décision en matière d'action sociale ou de santé prise et formellement notifiée par le Gouvernement ou son délégué ou une autre instance compétente.
Le recours a un effet suspensif sauf dans les cas suivants:
1° lorsque le Gouvernement ou son délégué décide, dans les matières visées par l'article 5, §1er, I, 1°, et II, 1° à 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, d'urgence la fermeture d'un établissement ou d'un service si:
a) un manquement aux règles fixées par ou en vertu d'un décret porte gravement atteinte aux droits, à la sécurité ou à la santé des hébergés;
b) des motifs urgents relatifs à la santé publique ou à la sécurité le justifient;
2° lorsque la décision est justifiée par l'application d'une programmation".

La décision ayant fait l'objet de ce recours a été retirée par le ministre le 1er août 2016, date à laquelle ce dernier a adopté une nouvelle décision de refus.

Selon la requérante, le retrait de la décision du ministre du 31 mars 2015 serait toutefois sans incidence sur l'objet du recours au Gouvernement. Elle soutient, en substance, que la décision initiale a disparu dès l'intentement du recours et non à la suite de son retrait.

Cette thèse ne peut être suivie. S'il est constant que le recours instauré par l'article 31 du Code précité est un recours en réformation, c'est la décision prise sur recours qui fait disparaître la décision initiale en se substituant à elle et non la seule circonstance que le recours est introduit. D'ailleurs, en précisant que le recours a un effet suspensif sauf dans les hypothèses qu'il énumère, l'article 31 du Code confirme que son intentement ne fait pas disparaître la décision attaquée.

La décision de retrait du 1er août 2016 a fait disparaître rétroactivement l'acte par lequel il a été statué sur la demande de subvention introduite par la requérante. Le recours introduit contre cet acte a dès lors perdu son objet, de sorte que le Gouvernement ne devait plus statuer sur celui-ci.

En soutenant qu'à la suite de l'introduction du recours, seul le Gouvernement était compétent pour statuer sur la demande de subvention, que le ministre avait perdu sa compétence et qu'il ne pouvait donc pas décider de retirer sa décision du 31 mars 2015, la requérante critique la légalité de cette décision de retrait, laquelle n'a fait l'objet d'aucun recours et, partant, est devenue définitive. Force est, en outre, de constater que la décision de refus du 1er août 2016, n'a, elle non plus, fait l'objet d'aucun recours.

Partant, le silence de l'autorité qui fait suite à la mise en demeure du 30 août 2016 ne constitue pas une décision implicite susceptible de recours.

Le recours est irrecevable.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

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 VIe chambre, le trois juillet deux mille dix-huit par :

M.	Imre KOVALOVSZKY,	président de chambre, président,
Mme	Pascale VANDERNACHT,	président de chambre,
M.	David DE ROY,	conseiller d'État,
Mme	Katty LAUVAU,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Katty LAUVAU. Imre KOVALOVSZKY.

‡ADHSLCCDC-BDEDJCT‡