

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.773 du 15 octobre 2019

A. 220.347/VI-20.864

En cause : **l'Intercommunale de soins spécialisés de Liège (Isosl),
Cliniques de soins spécialisés VALDOR-PERI,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Judith et Manuel MERODIO, avocats,
boulevard Émile de Laveleye 64
4020 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre 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 23 septembre 2016, 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 2016 de l'hôpital «Les Cliniques spécialisées VALDOR PERI» uniquement en ce que les financements suivants ne sont pas régulièrement alloués :

- la sous-partie B4:
 - Ligne 2022 : fonction d'hémovigilance, qualité de la chaîne transfusionnelle;
 - Ligne 2024 : équipe nutritionnelle;
 - Équipe algologique;
 - Ligne 9186 : Liaison interne G;
 - Ligne 2400: Surveillance des infections nosocomiales;
- La sous-partie B4 du BMF relatif à la gériatrie :

- Lignes 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911: Dossier électronique du patient;
- La sous-partie B5:
 - Ligne 440 : pharmacie clinique, qualité des soins pharmacologiques".

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 un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 juillet 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 juillet 2019.

M. David DE ROY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Louise LAPERCHE, *loco* M^{es} Judith et Manuel 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. Laurent JANS, premier auditeur au Conseil d'État, 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. Exposé des faits utiles

La requérante est une intercommunale gestionnaire de 3 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 constituaient les actes attaqués dans l'affaire A. 217.206/VI-20.616 "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".

Par des courriers du 4 février 2016 dont l'objet mentionné est la "Fixation du budget des moyens financiers au 1^{er} janvier 2016", 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 constituaient les actes attaqués dans l'affaire A. 218.934/VI-20.756 "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".

Par des arrêts n° 238.033 et 238.034 du 27 avril 2017, le Conseil d'État s'est déclaré incompétent pour connaître des recours A. 217.206/VI-20.616 et A. 218.934/VI-20.756.

Par des courriers du 27 juillet 2016 dont l'objet mentionné est la "Fixation du budget des moyens financiers au 1^{er} juillet 2016", 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" et un deuxième le financement de la "gériatrie".

Ces courriers constituent les actes attaqués dans la présente affaire "uniquement en ce que les financements suivants ne sont pas régulièrement alloués :

- la sous-partie B4:
 - ☐ Ligne 2022 : fonction d'hémovigilance, qualité de la chaîne transfusionnelle
 - ☐ Ligne 2024 : équipe nutritionnelle
 - ☐ Equipe algologique
 - ☐ Ligne 9186 : Liaison interne G
 - ☐ Ligne 2400: Surveillance des infections nosocomiales
- La sous-partie B4 du BMF relatif à la gériatrie :
 - ☐ Lignes 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911: Dossier électronique du patient.
- La sous-partie B5:
 - ☐ Ligne 440 : pharmacie clinique, qualité des soins pharmacologiques".

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 n° 192.198 du 2 avril 2009.

Elle souligne également, à propos de demande de remboursement de primes ou de 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'État 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'État". (M. LEROY, Contentieux administratif, 5^{ème} éd., Limal, Anthémis, 2011, p.340).

Elle ajoute que la répartition du pouvoir de juridiction entre le Conseil d'État et les juridictions de l'ordre judiciaire est liée uniquement à la théorie de l'objet véritable du recours et que les normes juridiques invoquées à l'appui de ce recours ne permettent pas de remettre en cause le pouvoir de juridiction ou plutôt l'absence de pouvoir de juridiction du Conseil d'État. Elle observe que le Conseil d'État a dit pour droit qu'il était incompétent pour connaître d'un recours ayant pour objet véritable un droit subjectif et ce quels que soient les moyens soulevés à l'appui du recours (en ce sens, voir notamment C.E., n° 167.468, 5 février 2007, S.A. OSTYN FACILITIES; C.E., n° 185.268, 9 juillet 2008, BELHADJ; C.E., n° 186.485, 24 septembre 2008, SAMYN).

Elle explique que la requérante soutient qu'elle avait droit au financement en vertu des articles 56, 63^{quater} à 63^{septies} et 75, § 8, de l'arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers puisqu'elle considère que, dans la mesure où elle n'entrait pas dans une des catégories ne pouvant bénéficier de ce financement en vertu de l'arrêté royal, elle devait se voir allouer les budgets correspondants.

La partie adverse en déduit que la 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'État est sans juridiction pour statuer

sur ces recours.

Elle se réfère également au rapport déposé dans le cadre des affaires A. 217.206/VI-20.616 et A. 218.934/VI-20.756 pour en déduire que le même raisonnement doit s'appliquer en l'espèce.

B. Mémoire en réplique

La requérante rappelle que la partie adverse désigne elle-même le Conseil d'État 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, 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 et qu'au rang des conditions qui fondent la compétence du Conseil d'État ou, au contraire, la compétence des Cours et Tribunaux, figure la condition relative à l'existence ou non d'un droit subjectif dans la chef du requérant.

Elle précise qu'elle ne prétend pas obtenir du Conseil d'État la reconnaissance de son droit subjectif au financement, mais sollicite l'annulation d'un acte individuel adopté par la partie adverse en ce que celui-ci est illégal et qu'il lui est, dès lors, demandé de constater l'illégalité quant aux motifs de droit de ces décisions individuelles.

Elle explique 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 que la requérante ne faisait pas partie des établissements hospitaliers visés par la disposition.

Elle considère 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 et que sa légalité doit être soumise au contrôle du Conseil d'État.

Elle insiste sur ce qu'elle ne demande pas 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.

C. Dernier mémoire de la requérante

La requérante ne formule pas d'observation particulière sur la compétence du Conseil d'État.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

L'auditeur rapporteur a conclu à l'incompétence du Conseil d'État pour connaître du présent recours, en prenant appui sur l'enseignement de l'arrêt n° 238.034 du 27 avril 2017, qui statue sur un recours introduit par la requérante dans des circonstances tout à fait similaires à celles de la présente cause, et en considérant que cet enseignement était transposable en l'espèce, pour les raisons exposées dans les termes suivants :

- " L'enseignement de cet arrêt est intégralement transposable en ce qui concerne les deux premiers moyens du recours dans lesquels la requérante demande, en réalité, au Conseil d'État lui reconnaître un véritable droit subjectif à obtenir les financements litigieux, ce pour quoi il est incompétent.
Un raisonnement identique s'impose également en ce qui concerne le troisième moyen. En effet, on peut comprendre à la lecture de ce moyen que la requérante estime que l'article 61 de l'arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers crée une discrimination pour les hôpitaux qui ne disposent que de lits agréés sous l'indice G et/ou l'indice Sp en combinaison avec des lits agréés sous les indices A, T ou K et qu'en tant qu'elle crée une discrimination, l'application de cette disposition doit être écartée, ce qui implique que la requérante doit se voir attribuer le même financement que les autres hôpitaux généraux. La requérante reproche d'ailleurs à la partie adverse de ne plus la financer conformément à son agrément. Il en résulte que l'objet véritable et direct du recours porte bien sur la reconnaissance d'un droit subjectif, qui serait le corollaire de l'obligation qui incombe, selon la requérante, à la partie adverse de lui allouer le financement litigieux".

Dans son dernier mémoire, et après avoir référence au courrier de notification de l'acte attaqué qui mentionne l'existence d'un recours ouvert contre celui-ci devant le Conseil d'État, la requérante renvoie, sans plus, aux développements de sa requête en annulation et de son mémoire en réplique. Elle n'invoque ainsi aucun élément qui ferait obstacle à ce que l'enseignement jurisprudentiel invoqué soit transposé en l'espèce. Le Conseil d'État n'identifie pas davantage des données du cas d'espèce qui justifieraient de s'écarter de la conclusion du rapport déposé en cette

affaire, sur le fondement de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le Conseil d'État est incompétent pour connaître du présent recours. Celui-ci doit, en conséquence, être rejeté.

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'État 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'État, 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'État.

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.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
quinze octobre deux mille dix-neuf par :

Imre KOVALOVSKY,
David DE ROY,
Marc JOASSART,
Katty LAUVAU

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU

Imre KOVALOVSKY