CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R ÊT

n^o^ 260.404 du 5 juillet 2024

A. 241.076/VI-22.739

En cause : **l'association sans but lucratif CORTO,**
ayant élu domicile chez
M^e^ Eric BALATE, avocat,
rue du Gouvernement 50
7000 Mons,

contre :

l'Agence wallonne de la Santé, de la Protection sociale, du Handicap et des Familles (AVIQ),
ayant élu domicile chez
M^es^ Marc UYTTENDAELE et Anne FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 31 janvier 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de la partie adverse du 21 décembre 2023, réceptionnée le 28 décembre 2023, portant résiliation, avec effet au 13 avril 2024, de la convention conclue avec l'INAMI le 5 mai 1992 » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66,6°, et 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. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 4 avril 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 mai 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

M. David De Roy, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Alexandra Druite *loco* M^e^ Eric Balate, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^e^ Emmanuelle Gonthier *loco* M^es^ Marc Uyttendaele et Anne Feyt, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, 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. Exposé des faits

1. La requérante est un centre psycho-socio-thérapeutique de jour pour enfants et adolescents atteints de troubles du spectre autistique avec ou sans handicap associé.

2. Le 5 mai 1992, la requérante conclut une convention avec le Comité de gestion du service des soins de santé de l'INAMI sur le fondement des articles 12, 7°, et 19 de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité.

Le 9 mars 1998, un avenant à la convention du 5 mai 1992 est conclu sur le fondement des articles 22, 6°, et 23, § 3, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994. L'article 23, § 3, alinéa 1^er^, de cette loi est libellé comme suit :

« Le Collège des médecins-directeurs ou les commissions de conventions ou d'accords concernées, établissent avec les établissements de rééducation fonctionnelle et de réadaptation professionnelle de même qu'avec les centres de soins multidisciplinaires coordonnés, les services intégrés de soins à domicile, agréés conformément aux normes fixées sur la base de l'article 170, § 1^er^, alinéa 1^er^, de la loi relative aux hôpitaux et à d'autres établissements de soins, coordonnée le 10 juillet 2008, les cercles de médecins généralistes, agréés conformément aux normes fixées sur la base des articles 21 à 26 de la loi du 22 avril 2019 relative à la qualité de la pratique des soins de santé, et les entreprises qui en vertu de l'article 59 de la loi du 15 décembre 2013 en matière de dispositifs médicaux, dans le cadre d'un traitement médical d'un patient en dehors d'un hôpital, installent et/ou maintiennent des dispositifs médicaux, des projets de conventions à conclure avec eux et, à cet effet, les soumet au Comité de l'assurance. Les projets de conventions

sont également communiqués à la Commission de contrôle budgétaire. La Commission communique son avis au Comité de l'assurance ».

Au sens de cette disposition, l'ASBL CORTO est un établissement de rééducation fonctionnelle.

La convention, en son article 2, « définit les rapports financiers et administratifs entre l'établissement et les bénéficiaires de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité ainsi que les rapports entre cet établissement, l'I.N.A.M.I. et les organismes assureurs en ce qui concerne d'une part le prix et honoraires relatifs à la prestation de rééducation et d'autre part leurs modalités de paiement ».

3. Depuis le 1er janvier 2019, la partie adverse est pleinement compétente pour la conclusion et l'exécution des conventions de rééducation fonctionnelle. Elle est aussi compétente pour mettre fin aux conventions, parfois anciennes, conclues par l'INAMI et à laquelle elle a succédé.

4. L'article 17, § 2, de la convention du 5 mai 1992 stipule que :

« La présente convention est valable pour un an, soit jusqu'au 12 avril 1993.

Elle est tacitement reconduite d'année en année, sauf dénonciation d'une des deux parties par lettre recommandée à la poste adressée à l'autre partie avant le 13 janvier de chaque année (soit trois mois au moins avant l'expiration du délai prévu au présent article) ».

5. Le 21 décembre 2023, en application de cette disposition, la partie adverse notifie à la requérante sa décision de mettre fin à la convention qui les lie.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui se lit comme suit :

« Par la présente j'ai le regret de vous informer de notre décision de mettre fin à la convention n° 77400951 que vous avez signée avec l'INAMI en date du 5 mai 1992 et qui, en raison du transfert de compétences intervenu entretemps, a été reprise par notre Agence.

Conformément à son article 17, § 2, alinéa 2, la présente notification vous est adressée au moins trois mois avant le terme de la convention en cours qui est fixé au 13 avril 2024. Dès lors, notre collaboration prendra effectivement fin à compter de cette même date.

II est important de rappeler que le droit conventionnel à la non-résiliation de la convention est ouvert aux deux parties sans qu'un motif ne soit requis pour justifier la mise en œuvre de cette disposition.

Cela étant, à titre indicatif, des difficultés liées au fonctionnement thérapeutique de votre institution, d'une part, et à sa gouvernance, d'autre part, sont apparues.

Comme vous le savez, lors de nombreuses tentatives de clarification, ces derniers mois avec votre institution.

Vous trouverez en annexe de la présente les modalités de recours si vous souhaitez contester cette décision de résiliation […] ».

6. Dans sa requête, la requérante mentionne avoir saisi la juridiction du travail, afin qu'elle se prononce sur la légalité de la résiliation opérée du point de vue du droit des contrats.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante évoque la question du pouvoir de juridiction du Conseil d'État. Elle rappelle les termes de l'article 17 de la convention qui est en cause, et relève qu'il est question d'une convention à durée indéterminée, renouvelée tacitement depuis plus de trente ans.

Elle se réfère à la jurisprudence relative aux actes détachables et estime que le même raisonnement doit s'appliquer par analogie à l'égard d'une décision de résilier un contrat. Ainsi, selon elle, et bien que la partie adverse mentionne que la décision attaquée est susceptible d'un recours devant le Tribunal du Travail, celui-ci n'est pas compétent pour procéder à l'annulation d'un acte administratif tel que la décision attaquée. Elle se réfère, à l'appui de sa thèse, à un jugement du 10 décembre 2015, prononcé par le Tribunal du Travail Francophone de Bruxelles.

La requérante mentionne que si elle a effectivement saisi la juridiction du travail afin qu'elle se prononce sur la légalité de la résiliation opérée du point de vue du droit des contrats, l'objet du présent recours est d'inviter le Conseil d'État à se prononcer sur la légalité de la décision de résilier la convention, qui constitue un acte administratif que seul le Conseil d'État peut censurer conformément à 1'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Ainsi, et à son estime, le litige ne porte pas sur les droits subjectifs qui résultent de l'exécution de la convention mais sur la légalité de la décision unilatérale de l'administration d'y mettre un terme au mépris des dispositions qui seront visées au moyen.

Enfin, et toujours selon la requérante, considérer que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du recours dirigé contre la décision de résilier la convention prise par la partie adverse, reviendrait *in fine* à la priver de la possibilité de faire constater une violation des règles de droit public et administratif. Elle estime que

cette situation méconnaîtrait le droit à un recours effectif consacré par l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Par conséquent, le Conseil d'Etat est – selon elle – compétent pour connaître du recours.

B. Note d'observations

La partie adverse dénie la compétence juridictionnelle du Conseil d'État pour connaître de la présente demande de suspension, pour deux motifs.

Elle déduit le premier motif d'incompétence du Conseil d'État de l'article 167 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, lequel se lit comme suit :

« Sans porter préjudice aux dispositions de l'article 52, § 3, les contestations relatives aux droits et aux obligations résultant de la législation et de la réglementation concernant l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités relèvent de la compétence du tribunal du travail.

Les actes juridiques administratifs contestés doivent, à peine de déchéance, être soumis au tribunal du travail compétent dans le mois de leur notification.

L'action introduite devant le tribunal du travail n'est pas suspensive.

[…] ».

Elle expose le raisonnement qui l'amène à considérer que, conformément à cet article 167, le présent litige porte sur une contestation relative aux droits et aux obligations résultant de la législation et de la réglementation concernant l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, de sorte que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaitre du présent recours.

Selon la partie adverse, le Conseil d'État n'est pas non plus compétent pour un deuxième motif, déduit en substance de la théorie de l'objet véritable du recours. Selon elle, une décision de conclure un contrat ne peut pas être comparée à une décision de mettre fin à un contrat en application d'une des dispositions du contrat et donc en exécution du contrat. Elle fait état d'une jurisprudence qu'elle estime pertinente au soutien de sa thèse.

Elle conclut, de l'exposé de la thèse qu'elle défend, que seules les juridictions de l'ordre judiciaire – en l'occurrence, les juridictions du travail - sont compétentes pour connaitre du litige objet du présent recours, ceci en application de l'article 144 de la Constitution.

IV.2. Appréciation du Conseil d'Etat

Aux termes de l'article 144 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. Selon l'article 145, celles qui ont pour objet des droits politiques sont également du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. En vertu de l'article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section du contentieux administratif du Conseil d'État 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.

Le Conseil d'État est, en règle, sans compétence pour censurer l'acte par lequel une autorité administrative met fin à un contrat lorsque cet acte procède de l'exécution du contrat. Il ne peut, certes, être exclu que, lorsque le principe de mutabilité impose à l'autorité d'adapter son action aux exigences fluctuantes de l'intérêt général et que – pour rencontrer cette exigence – elle décide de modifier ou de résilier unilatéralement le contrat en question, le Conseil d'État soit bien compétent pour connaître d'un recours dirigé contre une telle décision. Cette hypothèse particulière ne peut toutefois être confondue avec celle dans laquelle le recours introduit devant le Conseil d'État contre un acte – certes unilatéral – de résiliation s'identifie, en réalité, dans une contestation portant exclusivement sur l'exécution du contrat litigieux.

En l'espèce, il ressort de l'acte attaqué que la résiliation décidée par la partie adverse l'a été en vertu de l'article 17, § 2, de la convention du 5 mai 1992. Il n'apparaît pas qu'elle aurait été décidée par application du principe de mutabilité, invoqué dans l'hypothèse particulière d'une nécessité qui s'imposerait à la partie adverse d'adapter son action à quelque exigence d'intérêt général. La partie adverse fait d'ailleurs valoir – au titre de contexte d'adoption de l'acte attaqué – des difficultés liées au fonctionnement thérapeutique de la requérante et à sa gouvernance, difficultés déjà évoquées auparavant.

Au vu de ces éléments, il doit être retenu que la contestation qu'élève le présent recours porte sur ce qui apparaît ainsi constituer un incident d'exécution de la convention litigieuse, à savoir l'exercice, par l'autorité, de la faculté, qui lui est contractuellement accordée, de mettre un terme à cette convention.

Le Conseil d'État, qui n'est pas juge de l'exécution du contrat, ne peut connaître d'un recours qui porte en réalité sur celle-ci, en dépit de ce qu'il vise formellement une décision unilatérale de l'autorité administrative et conteste la

légalité de cette décision.

Dès lors que le Conseil d'État est incompétent pour le motif déduit de l'application des articles 144 et 145 de la Constitution, il n'y a pas lieu, dans le cadre de la présente cause, d'examiner si sa compétence juridictionnelle devrait également être exclue par application de l'article 167 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Enfin, la requérante soutient que si le Conseil d'État devait se déclarer incompétent pour connaître du présent recours, elle serait privée de la possibilité de faire constater une violation des règles de droit public et administratif, et cette situation méconnaîtrait son droit à un recours effectif, consacré par l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cependant, et en toute hypothèse, elle n'établit, et ne soutient d'ailleurs même pas, que, dans le cadre d'une action portée devant un autre juge, elle ne pourrait invoquer, fût-ce incidemment, l'illégalité de l'acte attaqué au regard de règles de droit public et administratif ; en particulier, elle ne fait pas valoir qu'une telle invocation d'illégalité serait exclue dans le cadre de l'action dont elle déclare avoir saisi les juridictions du travail. L'argument pris de la privation du droit à un recours effectif ne peut être retenu sur la base du motif ainsi mis en exergue par la requérante.

Le Conseil d'État étant incompétent pour connaître de la présente demande de suspension, celle-ci doit être rejetée.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 5 juillet 2024, par la VI[e] chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

David De Roy,	président de chambre,
Adeline Schyns,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Adeline Schyns David De Roy