

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

Nr. 67.439 van 4 juli 1997

A. 73.857/VI-13.753

In zake : **de vereniging zonder winstoogmerk "COPAIN PARK",**

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Jean-Paul LAGASSE, advocaat,
A. Lacomblélaan 816
1030 Brussel,

tegen :

De Franse Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar Regering,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mrs. Pierre LAMBERT en
Sébastien DEPRE, advocaten,
De Frélaan 19
1180 Brussel.

**DE VOORZITTER VAN DE VIe KAMER,
RECHTSPREKEND IN KORT GEDING,**

Gezien de vordering die de vereniging zonder winstoogmerk "COPAIN PARK" op 2 april 1997 heeft ingesteld met het oog op de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing d.d. 10 februari 1997 waarbij de Minister-Presidente van de Franse Gemeenschapsregering ingevolge artikel 47, § 1, eerste lid, van het besluit van de Executieve van 7 december 1987 betreffende de erkenning en de toekenning van toelagen aan de personen en diensten belast met begeleidingsmaatregelen voor de jeugdbescherming, er niet mee instemt om in 1996 een afwijking van de vermindering

van de gesubsidieerde capaciteit toe te kennen en waarbij zij die tot 9 eenheden beperkt met als gevolg dat de subsidie onmiddellijk wordt verlaagd en de in 1996 te veel geïnde subsidie onmiddellijk via de subsidies voor 1997 wordt teruggevorderd";

Gezien het gelijktijdig ingediende verzoekschrift, waarbij dezelfde verzoekende partij de nietigverklaring van diezelfde handeling vordert;

Gezien de nota met opmerkingen en het administratief dossier van de verwerende partij;

Gezien het verslag van Mevr. DEBROUX, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 10 juni 1997, waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 24 juni 1997;

Gelet op de kennisgeving, aan de partijen, van het verslag en van de beschikking tot bepaling van de rechtsdag;

Gehoord het verslag van de heer ANDERSEN, kamervoorzitter;

Gehoord de opmerkingen van Mr. J.-P. LAGASSE, advocaat, die voor de verzoekende partij verschijnt, en van Mr. N. WEINSTOCK, loco Mrs. P. LAMBERT en S. DEPRE, advocaten, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van Mevr. DEBROUX, auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de volgende feiten dienstig zijn voor het onderzoek van de zaak :

1. De verzoekende vennootschap is op 31 december 1965 opgericht. Haar doel bestaat hoofdzakelijk in de opvang, huisvesting en opvoeding van jongeren, studenten of werknemers en inzonderheid van jongeren die in geestelijk opzicht aan hun lot zijn overgelaten".

Ze is bij een besluit d.d. 13 januari 1988 van de Franse Gemeenschapsexecutieve erkend als een residentiële dienst die belast is met begeleidingsmaatregelen voor de jeugdbescherming en die opvang biedt aan 17 jongens van 14 tot 21 jaar.

2. In december 1993 maakte de instelling een zware crisis door en in 1994 zijn het pedagogische team en de instelling grondig geherstructureerd. Daardoor is het bezettingspercentage, dat op zijn minst 72 procent moet bedragen, tussen juni 1993 en mei 1994 (49,81 procent), alsook tussen juni 1994 en mei 1995 (51,60 procent) sterk gedaald.

Op 4 januari 1995 krijgt de instelling van Minister LEBRUN, op basis van artikel 47, § 1, 1°, van het besluit van 7 december 1987 betreffende de erkenning en de toekenning van toelagen aan de personen en diensten belast met begeleidingsmaatregelen voor de jeugdbescherming, voor de subsidie 1996 een afwijking van de vermindering van de gesubsidieerde capaciteit van de dienst in 1995. De instelling blijft subsidie krijgen voor 15,3 eenheden, dit is 90 procent van de erkende

capaciteit, om haar in staat te stellen haar werkzaamheden in 1995 normaal te kunnen hervatten;

3. Op 9 augustus 1995 richt ze zich tot de Minister-Presidente in de volgende bewoordingen :

" Ons tehuis heeft in december 1993 een zeer grote organisatorische crisis doorgemaakt. Na een volledige reorganisatie (nieuw pedagogisch team, nieuw pedagogisch project, nieuwe doelgroep), hebben wij vanaf september 1994 onze normale werkzaamheden hervat.

 Deze herstructurering van COPAIN PARK kwam tot stand na de aanmaning d.d. 9 maart 1994 van het kabinet van Minister LEBRUN (...). Wij zijn tegemoetgekomen aan alle verschillende terecht geopperde bezwaren. De heer DUCOBU, pedagogisch inspecteur bij de "direction d'administration de l'aide à la jeunesse" (DAAJ), kwam gedurende die hele periode regelmatig zien hoe de situatie evolueerde.

 Op maandag 15 mei 1995 hebben de leden van de erkenningscommissie het dossier COPAIN PARK onderzocht. Aangezien zij zowel uit administratief als uit pedagogisch oogpunt een aanzienlijke verbetering vaststelden, hebben zij een positief advies uitgebracht.

 Met deze brief wil ik u dan ook vragen onze erkenning in orde te brengen. Tot op heden heb ik ons nieuwe erkenningsbesluit immers nog niet ontvangen.

(...)"

 Op 11 maart 1996 neemt de Franse Gemeenschapsregering het volgende besluit "betreffende de verandering van directeur en de wijziging van het pedagogische project van de residentiële dienst "COPAIN PARK" te 1210 Brussel":

" (...)

 Overwegende dat de voorgestelde wijzigingen in overeenstemming zijn met het belang van de jongeren, alsook met de erkenningsnormen van het besluit d.d. 07-12-1987 van de Executieve;

BESLUIT :

Artikel 1. Artikel 1 van het besluit d.d. 28 november 1988 van de Franse Gemeenschapsexecutieve tot erkenning van de residentiële dienst "COPAIN PARK", Belgicalaan 42 te 1210 Brussel, beheerd door de V.Z.W. "COPAIN PARK", gelegen op hetzelfde adres, voor een doelgroep van 17 jongens van 14 tot 21 jaar, wordt gewijzigd als volgt :

" De residentiële dienst "COPAIN PARK", gelegen aan de Belgicalaan 42 te 1210 Brussel, beheerd door de gelijknamige V.Z.W. op hetzelfde adres, krijgt onder leiding van de heer Bruno VAN HALLE met ingang van 01-04-1994 een erkenning voor de opvang van 17 jongens van 14 tot 21 jaar".

Artikel 2. De residentiële dienst "COPAIN PARK", gelegen aan de Belgicalaan 42 te 1210 Brussel, beheerd door de gelijknamige V.Z.W. op hetzelfde adres, krijgt onder leiding van de heer Bruno VAN HALLE met ingang van 28-12-1995 een erkenning voor de opvang van 17 minderjarigen van 3 tot 18 jaar, waaronder ten hoogste vier plaatsen voor kinderen die jonger zijn dan 7 jaar.

Artikel 3. Dit besluit treedt in werking op 01-04-1994".

4. Op 21 augustus 1995 vraagt de verzoekende vennootschap voor 1996 weer een afwijking voor de vermindering van de gesubsidieerde capaciteit van de dienst aan; die aanvraag is als volgt gemotiveerd :

" Door de problemen die COPAIN PARK in december 1993 heeft doorgemaakt en de volledige reorganisatie van de instelling konden wij onze normale werkzaamheden niet vóór september 1994 hervatten.

Dit heeft ons bezettingspercentage voor de periode van 1 juni 1994 tot 30 mei 1995 dus onvermijdelijk negatief beïnvloed, zoals overigens blijkt uit onze tabel met de aanwezigheidsdagen : het bezettingspercentage bedroeg 49 procent (pro memorie : ons bezettingspercentage moest hoger liggen dan onze erkende capaciteit van 72 procent).

Uit die tabel blijkt dat het aantal aanwezigheidsdagen zonder enige twijfel gestaag in stijgende lijn gaat. Tot op heden hebben wij 14 jongeren en binnenkort komen er normaal gezien nog twee bij, terwijl wij een erkenning voor 17 bedden hebben. De plaatsingsdiensten stellen dus echt vertrouwen in COPAIN PARK.

(...)"

De erkenningscommissie onderzoekt het dossier op 9 september 1996 en geeft een unaniem gunstig advies over de toekenning van de aangevraagde afwijking.

5. Op 10 februari 1997 neemt de Minister-Presidente van de Franse Gemeenschap echter de volgende beslissing :

" Naar aanleiding van het advies d.d. 9 september 1996 van de erkenningscommissie moet ik u tot mijn spijt mededelen dat ik ingevolge artikel 47, § 1, eerste lid, van het besluit van 7 december 1987, beslist heb om in 1996 geen afwijking voor de vermindering van de gesubsidieerde capaciteit van uw dienst toe te staan. De gesubsidieerde capaciteit wordt dus beperkt tot negen.

De door u aangevoerde overmacht lijkt mij immers geen afdoende verklaring voor de problemen die zich sedert vele jaren herhaaldelijk voordoen.

(...)"

Dit is de beslissing waarvan de schorsing wordt gevorderd.

6. Op 25 en 26 februari 1997 richten de verzoekende partij en de "fédération des institutions et services spécialisés d'aide aux adultes et aux jeunes" zich tot de Minister-Presidente van de Franse Gemeenschap, in de hoop dat zij haar beslissing herziet.

Op 17 maart 1997 krijgen ze het volgende antwoord :

" (...)

Ondanks de grondige wijzigingen die deze instelling heeft ondergaan, kan de door u aangevoerde overmacht de onderbezetting van juni 1994 tot mei 1995 niet rechtvaardigen.

Uw moeilijkheden in 1993-1994, de periode waarvoor u een afwijking hebt gekregen, hadden de goede werking van uw dienst niet mogen belemmeren.

Ervan uitgaan dat die moeilijkheden weer een onderbezetting en dus nogmaals de toekenning van een afwijking rechtvaardigen, lijkt mij dan ook onverenigbaar met een billijk en gezond beheer van een sector met een grote behoefte.

Bovendien wijs ik u erop dat de vermindering van uw gesubsidieerde capaciteit voor 1996 geen gevolgen heeft voor uw erkende capaciteit.

Als uw dienst in de loop van 1995-1996 dus een bezettingspercentage van meer dan 72 procent bereikt, zal uw gesubsidieerde capaciteit op hetzelfde percentage als voorheen worden vastgesteld".

7. Op 3 maart 1997 wordt de verzoekende vennootschap ervan op de hoogte gebracht dat naar aanleiding van de bestreden beslissing in totaal 5.143.952 frank via de volgende betaalstaten zal worden teruggevorderd.

8. Op 24 april 1997, in de loop van het geding, heeft de Minister-Presidente opdracht gegeven om die som gespreid over de komende twaalf maanden terug te vorderen "door maandelijks eenzelfde bedrag af te trekken als wanneer de subsidieverlaging over de 12 maanden van 1996 was doorgevoerd";

Overwegende dat de vordering, ook al heeft ze betrekking op de schorsing van de onmiddellijke tenuitvoerlegging van een beslissing tot weigering, ontvankelijk is, al was het maar omdat die schorsing zeker tot gevolg zou hebben dat de subsidies die de verzoekende partij te veel heeft ontvangen hoe dan ook tijdelijk niet kunnen worden teruggevorderd en tevens waarschijnlijk tot gevolg zou hebben dat de verwerende partij een nieuwe wettige beslissing neemt;

Overwegende, wat de eerste voorwaarde betreft, dat de verzoekende vennootschap het tweede middel van de vordering ontleent aan machtsoverschrijding, aan schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereisten, aan schending van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, alsook aan de ontstentenis van een interne motivering of aan onjuiste of tegenstrijdige motivering en aan een ommekeer in het standpunt; dat zij de in de bestreden beslissing vermelde motieven, namelijk dat de overmacht die de verzoekende partij aanvoert geen afdoende verklaring lijkt voor de gebrekkinge werking die zich sedert vele jaren herhaaldelijk voordoet, ziet als een vage en abstracte hypothese van de verwerende partij die niet verklaart waarom de door haar aangevoerde slechte werking de beslissing rechtvaardigt, te meer daar de verwerende partij op basis van dezelfde motieven de afwijking voor 1995 heeft toegekend en dat diezelfde verwerende partij de verzoekende partij op 11 maart 1996 een nieuwe erkenning heeft toegekend op basis van een aanvraag die op precies dezelfde omstandigheden is gebaseerd en die evenmin verklaart waarom de verwerende partij vond dat ze van het unanieme gunstige advies van de erkenningscommissie moest afwijken;

Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat aan de motiveringsplicht is voldaan, dat de verzoekende partij niet echt kan staande houden dat ze niets afwist van de slechte werking waarnaar in de bestreden beslissing wordt verwezen, terwijl zij die in haar aanvraag om een afwijking zelf aanhaalt, dat het natuurlijk gaat om de onderbezetting van de dienst naar aanleiding van de reorganisatie ervan, dat de door de verzoekende partij vermelde overmacht dan wel een eerste, maar geen tweede afwijking wettigde, dat zij alles in het werk moest stellen om ervoor te zorgen dat de

reorganisatie van de dienst geen twee jaar durende onderbezetting tot gevolg had; dat er dus geen enkele tegenstrijdigheid bestaat tussen de bestreden beslissing en de beslissing waarbij de afwijking voor 1995 is toegestaan, en evenmin met de beslissing waarbij een nieuwe erkenning wordt toegekend, aangezien erkenning en gesubsidieerde capaciteit twee verschillende begrippen zijn, dat die motieven zijn toegelicht in de brieven van 17 maart 1997 van de Minister-Presidente, zodat de verzoekende partij perfect op de hoogte was toen zij haar vordering tot schorsing heeft ingesteld, dat de verwerende partij tot slot haar beslissing niet met specifieke redenen hoefde te omkleden ten opzichte van het advies van de erkenningscommissie, aangezien de toekenning van een afwijking slechts een mogelijkheid is en de minister over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt om te oordelen of er sprake is van overmacht;

Overwegende dat de brief van 10 februari 1997, die de bestreden beslissing vormt, alleen wordt gemotiveerd met de overweging dat "de overmacht (die door de verzoekende partij wordt aangevoerd) geen afdoende verklaring lijkt voor de problemen die zich sedert vele jaren herhaaldelijk voordoen"; dat de beslissings-gerechtigde minister weliswaar niet aan het advies van de erkenningscommissie gebonden is, ook al is unaniem gunstig geadviseerd over de toekenning van de afwijking, maar de beslissing toch behoorlijk moet motiveren; dat dit in casu niet het geval is; dat het immers kennelijk onjuist is, gewag te maken van problemen die zich sedert vele jaren herhaaldelijk voordoen, ofschoon uit het administratief dossier blijkt dat de instelling eind 1993 en begin 1994 een ernstige crisis heeft doorgemaakt die de leiding ertoe genoopt heeft om de dienst volledig te reorganiseren, het pedagogisch project te herzien, een deel van het personeel te vervangen zodat zij in oktober 1994 haar normale werkzaamheden kon hervatten; dat die

crisis 11 maanden aan één stuk heeft geduurd, maar zich over twee opeenvolgende referentieperiodes heeft uitgestrekt, wat verklaart waarom de verzoekende partij twee afwijkingen van de gesubsidieerde capaciteit heeft moeten aanvragen, één voor 1995 en één voor 1996; dat de redenen die de verwerende partij in de brieven van 17 maart 1997 heeft aangehaald, niet in aanmerking kunnen worden genomen, aangezien ze na de bestreden beslissing zijn aangevoerd en geen toelichting vormen bij de redenen die in de bestreden beslissing worden opgegeven, maar nieuw zijn, namelijk dat de aangevoerde overmacht, zelfs in aanmerking genomen dat veranderingen binnen de instelling hebben plaatsgevonden, de onderbezetting van juni 1994 tot mei 1995 niet wettigt, gelet op het feit dat de instelling beloofd heeft om de moeilijkheden die zich in de loop van 1993-1994 hebben voorgedaan, op te lossen en ervoor te zorgen dat de goede werking van de dienst er niet langer onder lijdt; dat bovendien uit geen enkel gegeven van het administratief dossier blijkt dat die nieuwe motieven gegrond zijn, noch dat de verzoekende partij tevoren ten laste is gelegd dat haar herstructureringsmaatregelen ontoereikend zijn of te laat zijn toegepast; dat het middel in dat opzicht ernstig lijkt;

Overwegende, wat de tweede voorwaarde betreft, dat de verzoekende partij onder meer betoogt dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden handeling zou betekenen dat zij haar dienst moet sluiten, met alle gevolgen vandien, zowel voor haarzelf als voor haar personeel en de jongeren die door haar dienst worden opgevangen; dat zij in het bijzonder aanvoert en met cijfers staakt "dat de huidige subsidie ontoereikend is om de werkingskosten te dekken en dat het tekort door giften wordt gedekt" en "dat de vermindering van de subsidie op basis van 9 eenheden in plaats van 15,3 eenheden, alsook de onmiddellijke terugvordering in 1997 van het verschil voor het boekjaar 1996 de financiële

doodsteek voor de verzoekende partij betekent"; dat de sluiting van de dienst des te jammer is daar het bezettingspercentage de jongste tijd ten opzichte van de erkende capaciteit gestegen is (96,48 procent voor de periode van 1 juni 1995 tot 31 mei 1996);

Overwegende dat de verwerende partij niet ontkent dat de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing zware financiële gevolgen voor de verzoekende partij zal hebben, aangezien zij dan 5.143.952 frank subsidie derft, maar onderstreept dat zij dit bedrag niet in één keer hoeft terug te betalen, zodat zij met betrekking tot haar inrichting de passende maatregelen kan nemen om haar werkings- en personeelskosten te verlagen, te meer daar de tenuitvoerlegging van de bestreden handeling een beperking van het personeelsbestand met 3,5 eenheden meebrengt; dat volgens de verwerende partij de verzoekende partij geenszins aantoont dat zij haar werkzaamheden met dit beperkt personeelsbestand zou moeten stopzetten, met als gevolg dat haar nadeel niet als moeilijk te herstellen kan worden beschouwd, te meer daar de gevolgen van de bestreden handeling beperkt zijn in de tijd en het geenszins bewezen is dat de verzoekende partij daardoor geen andere keuze zou hebben dan haar werkzaamheden stop te zetten, vooral omdat zij naar alle waarschijnlijkheid voor het dienstjaar 1997 aan de voorwaarden voldoet om eenzelfde gesubsidieerde capaciteit als tevoren, namelijk subsidie voor 15,3 eenheden, te krijgen; dat de verzoekende partij bovendien zelf haar nadeel heeft doen ontstaan, daar zij in het licht van haar bezettingspercentage van 1 juni 1994 tot 31 mei 1995 (51,60 procent) had moeten weten dat de gesubsidieerde capaciteit ingevolge artikel 40, § 2, van het besluit van de Executieve van 7 december 1987 op 9 eenheden zou worden vastgesteld, maar toch ervan uitgegaan is dat de verwerende partij haar opnieuw een afwijking voor de

vermindering van de gesubsidieerde capaciteit zou verlenen, net zoals zij op 4 januari 1995 had gedaan;

Overwegende dat een geldelijk nadeel in principe op zich weliswaar niet moeilijk te herstellen is, maar dat dit door de toedracht van de zaak toch wel het geval kan zijn, onder meer wanneer dit nadeel tot gevolg heeft dat verzoeker zijn werkzaamheden moet stopzetten; dat dit in casu het geval is; dat de tijdens het geding genomen beslissing van de Minister-Presidente om de terugbetaling van het totale achterstallige bedrag van 5.143.952 frank over twaalf maanden te spreiden en in maandelijkse bedragen van 428.662 frank te verdelen in plaats van die achterstallen van de volgende betaalstaten af te trekken, zoals in de brief van 3 maart 1997 was vermeld, de schuldenlast weliswaar enigszins lichter maakt, maar niet in die mate dat de instelling haar werkzaamheden kan voortzetten; dat het overigens niet duidelijk is hoe de verzoekende partij haar werkzaamheden kan voortzetten met 3,5 personeelsleden minder, terwijl niet wordt betwist dat het bezettingspercentage op dit ogenblik meer dan 90 procent bedraagt; dat een personeelsinkrimping in zulke omstandigheden hoe dan ook zeer nadelig is voor de goede werking van een dienst, zoals die welke door de verzoekende partij wordt verleend, die zich moet ontfermen over jongeren in moeilijkheden; dat de voortzetting van de werkzaamheden ook belangrijk is voor de achttien jongeren die thans door de verzoekende partij worden opgevangen; dat tot slot niet kan worden aanvaard dat de verzoekende partij zelf tot het ontstaan van haar nadeel heeft bijgedragen, terwijl zij tijdig een aanvraag om afwijking heeft ingediend en zij ongeveer zeventien maanden op een antwoord moest wachten; dat de tweede voorwaarde aldus is vervuld;

Overwegende dat is voldaan aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 2, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die vervuld moeten zijn opdat de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden handeling kan worden bevolen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Geschorst wordt de tenuitvoerlegging van de beslissing d.d. 10 februari 1997 waarbij de Minister-Presidente van de Franse Gemeenschapsregering ingevolge artikel 47, § 1, eerste lid, van het besluit van de Executieve van 7 december 1987 betreffende de erkenning en de toekenning van toelagen aan de personen en diensten belast met begeleidingsmaatregelen voor de jeugdbescherming er niet mee instemt om in 1996 een afwijking van de vermindering van de gesubsidieerde capaciteit toe te kennen en waarbij zij die tot 9 eenheden beperkt.

Artikel 2.

De beslissing over de kosten wordt in beraad gehouden.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting, op vier juli 1900 zevenennegentig door :

de Hr. ANDERSEN, kamervoorzitter,
Mevr. NOTEBAERT, griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

Chr. NOTEBAERT.

R. ANDERSEN.

1. De Voorzitter heeft de vergadering geopend.
2. De Voorzitter heeft de agenda goedgekeurd.
3. De Voorzitter heeft de vergadering gesloten.