CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 108.588 du 28 juin 2002

A.76.227/VIII-3026

En cause : **l'Association sans but lucratif "Association des directeurs des centres PMS des Communautés française et germanophone",**

ayant élu domicile chez
Me Philippe GERARD,
avocat à la Cour de cassation,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles,

contre :

la Communauté française, représentée par son gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Martine VAN ASSCHE,
avocat,
rue du Président 28
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^{ème} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 31 octobre 1997 par l'association sans but lucratif "Association des directeurs des centres PMS des Communautés française et germanophone" qui demande l'annulation de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 2 septembre 1997 supprimant le Centre psycho-médico-social de la Communauté française à Leuze;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. ERNOTTE, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 15 janvier 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 16 mai 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 juin 2002;

Entendu, en son rapport, M^me^ GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me HACHEZ, loco Me GERARD, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me JASPAR, loco Me VAN ASSCHE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HERBIGNAT, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. La requérante est une association sans but lucratif qui, selon l'article 4 de ses statuts, a pour objet social "la définition de l'identité de l'institution PMS et la promotion de celle-ci; elle a aussi comme objectif l'étude des axes de travail liés à la fonction de direction et la contribution à la réalisation des projets des directeurs, projets professionnels, moraux et matériels".

2. Le 2 septembre 1997, le gouvernement de la Communauté française a fixé par arrêté les ressorts des centres PMS pour l'année scolaire 1997-1998. Les établissements d'enseignement qui rentraient l'année scolaire précédente dans les attributions du centre PMS de Leuze sont répartis entre les ressorts d'autres centres. Le même jour, le centre PMS de Leuze est supprimé par un arrêté du gouvernement de la Communauté française qui constitue l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt de la requérante à l'annulation de l'acte attaqué; qu'elle soutient, d'une part, que cet acte n'est pas un acte réglementaire, qu'il "n'énonce aucune règle de droit, qu'il ne s'applique à aucune personne et qu'il n'est ni général ni impersonnel dès lors qu'il ne concerne que le centre PMS de Leuze" et, d'autre part, qu'il n'apparaît pas en quoi il porterait atteinte à l'objet social de l'association requérante ou léserait une proportion importante de directeurs qui

en sont membres; qu'elle ajoute, quant à ce deuxième aspect, que "parmi les directeurs membres de cette association, seul celui qui était titulaire du poste de directeur du centre PMS de Leuze serait susceptible d'être affecté indirectement" et précise que ce titulaire est resté absent pour cause de maladie du 23 août 1997 au 1er décembre 1997, date de son admission à la pension;

Considérant qu'en réplique, la requérante rappelle son objet social et soutient que la réalisation de cet objet est affectée par l'acte attaqué parce que la qualité de l'exécution de la mission légale des centres est, au moins pour une partie importante, liée à la qualité des relations personnelles que les équipes pluridisciplinaires oeuvrant dans les centres nouent avec les élèves et leur entourage éducatif immédiat; qu'elle estime que l'on peut dès lors être d'avis que la préoccupation de porter la population moyenne des centres PMS à 5.000 élèves, qui est à la base de l'arrêté litigieux, ne favorisera pas l'amélioration de la qualité des services rendus à la collectivité par lesdits centres; qu'elle explique que cette modification a au contraire engendré, depuis la fermeture des centres concernés, des effets sur le taux d'encadrement offert aux élèves, sur les liens entre le personnel spécialisé des centres, les élèves et leurs proches, sur le volume de la charge de travail et sur la qualité de ce travail; qu'elle précise que, s'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de vérifier si les mesures contestées visent bien à assurer la viabilité de l'institution PMS, il peut en revanche constater que l'acte attaqué lèse une association qui s'est donné pour objectif la défense et la promotion des centres PMS;

Considérant que la partie adverse cite, dans son dernier mémoire, la réponse de la Ministre-Présidente à une question parlementaire relative aux effets de la nouvelle répartition des centres PMS pour contester l'atteinte portée à l'objet social de la requérante par la suppression des centres de petite taille; qu'elle souligne que les centres qui ont repris les attributions du centre supprimé continuent à fonctionner normalement et rappelle "que le but recherché en alignant les ressorts d'activités des centres PMS dépendant de la partie adverse sur ceux fixés par les pouvoirs organisateurs des réseaux subventionnés en fonction d'une population scolaire de 5.000 élèves était précisément d'assurer la viabilité de ces centres par rapport à ceux des autres réseaux";

Considérant que, selon les articles 3, § 1er, et 4 de l'arrêté royal du 13 août 1962 organique des centres psycho-médico-sociaux, ces services sont chargés d'assurer la guidance des élèves qui relèvent de leur ressort d'activités, notamment en apportant leur aide et leur collaboration "aux tâches d'éducation des personnes qui exercent la puissance parentale, des autorités scolaires et de tous ceux qui participent directement

au processus éducatif et pédagogique", ainsi qu'en fournissant "aux élèves, aux personnes qui exercent la puissance parentale, aux autorités scolaires et à tous ceux qui participent directement au processus éducatif et pédagogique des élèves, des informations et des avis concernant les possibilités scolaires et professionnelles, en vue de promouvoir le processus de choix individuel"; qu'à l'évidence, ces missions impliquent de la part du personnel spécialisé des centres une bonne connaissance des établissements scolaires, des enseignants, des élèves et de leur entourage familial; qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de prendre position dans la discussion relative à l'opportunité des mesures contestées ou à propos des effets bénéfiques ou non qu'elles ont ou n'ont pas eus; que la requérante, compte tenue de son objet social, a intérêt à l'annulation d'un acte qui, à son estime, affecte négativement le fonctionnement des centres; que la réponse donnée en termes généraux à une question parlementaire reflète un point de vue mais ne supprime pas l'intérêt qu'a la requérante à en défendre un autre; que l'exception n'est pas accueillie;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la "violation des articles 1er, 2, spécialement 2, § 1er, et § 4, 9, spécialement 9, § 1er, de la loi du 1er avril 1960 relative aux centres psycho-médico-sociaux, et 159 de la Constitution"; qu'elle expose qu'il résulte des dispositions précitées de la loi du 1er avril 1960 "que la suppression d'un centre PMS est subordonnée à la condition que la population scolaire des établissements d'enseignement desservis par le centre tombe en-dessous de 2.500 élèves et que cette situation constatée pendant un exercice perdure au 1er septembre de l'exercice suivant" et que, lorsqu'il détermine le ressort d'activités des centres PMS en vertu de l'article 9, § 1er, "le Ministre ne peut, par ce biais, supprimer des centres qui satisfont à la norme de population scolaire prévue à l'article 2, § 4,"; qu'elle relève "qu'en l'espèce, il est constant qu'au 1er septembre 1997, le centre PMS de Leuze desservait des établissements d'enseignement dont la population scolaire dépassait largement le seuil de 2.500 élèves et que, par conséquent, le centre satisfaisait à la norme prévue à l'article 2, § 4, de la loi du 1er avril 1960"; qu'elle conclut "qu'en décrétant la suppression au 2 septembre 1997 du centre PMS de la Communauté française à Leuze, la partie adverse a 1°) violé les dispositions de la loi du 1er avril 1960 visées au moyen et 2°), dans la mesure où la suppression de ce centre apparaît comme une conséquence de la détermination des ressorts des centres PMS de la Communauté française pour l'année scolaire 1997-1998 par l'arrêté du gouvernement du 2 septembre 1997 relatif à cet objet, fondé sa décision sur un arrêté illégal" et "a, dès lors, excédé ses pouvoirs";

Considérant que la partie adverse répond, en se fondant sur le préambule de l'acte attaqué qui vise l'article 9, § 1er, de la loi du 1er avril 1960 précitée, que l'arrêté entrepris est "la conséquence de l'arrêté qui fixe les ressorts d'activités en exécution de cet article"; qu'elle en déduit que "Les normes de maintien ou de suppression des centres PMS prévues par les autres dispositions de la loi visées par le moyen" ne sont pas applicables; qu'elle soutient que l'article 9 précité ne prévoit pas de critère de détermination des ressorts d'activités et que seul l'intérêt du service devait être pris en considération; qu'elle explique qu'en alignant les ressorts d'activités des centres PMS qu'elle organise "sur ceux fixés par les pouvoirs organisateurs des réseaux subventionnés en fonction d'une population scolaire de 5.000 élèves", elle avait en vue d'assurer la viabilité de ces centres par rapport à ceux des autres réseaux; qu'elle constate que "suite à l'arrêté qui a déterminé les ressorts d'activités des centres PMS créés et organisés par la partie adverse, le centre PMS de Leuze a été supprimé par l'arrêté attaqué étant donné qu'il n'avait plus aucun ressort d'activité" et donc plus d'objet; que, selon elle, sa suppression s'imposait dès lors dans l'intérêt général; qu'invoquant la loi du changement, elle conteste la pertinence de l'argument tiré du chiffre de la population scolaire desservie par le centre PMS de Leuze puisque "ce ressort d'activité résultait de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 24 septembre 1996 fixant les ressorts des centres psycho-médico-sociaux de la Communauté française pour la durée de l'année scolaire 1996-1997 et n'était donc plus d'application après le 31 août 1997"; qu'enfin, la partie adverse conteste la pertinence de la référence à l'article 159 de la Constitution, estimant que cette disposition ne trouve pas à s'appliquer parce que l'acte attaqué n'est pas un règlement;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante expose que la défense de la partie adverse "repose sur une interprétation abusivement extensive de l'article 9, § 1er, de la loi du 1er avril 1960"; que, selon elle, cette disposition formule deux règles qui forment un tout, à savoir, d'une part, celle de la compétence liée dans la mesure où des centres PMS ne peuvent être créés que si les conditions prévues par la loi du 1er avril 1960 sont remplies et, d'autre part, celle selon laquelle les ressorts d'activités sont fixés en conformité avec la loi, en l'occurrence les articles 1er et 2, §§ 1, 7 et 8 de la loi du 1er avril 1960; qu'après avoir rappelé le contenu de ces articles, qui traitent des normes de création d'un nouveau centre, elle souligne que "l'article 9, § 1er, ne confère aux Ministres aucun pouvoir de supprimer les centres de l'Etat" et que cette suppression est réglée par les §§ 4, 5 et 6 de l'article 2; qu'elle ajoute que "Ce que l'article 9, § 1er, ne permet pas aux ministres de décider directement (supprimer des centres organisés par l'Etat), il ne les autorise certainement pas à le décider indirectement, en apportant aux ressorts d'activités des centres existants des

modifications telles qu'il devrait être constaté que des centres qui répondent aux normes minimales de population scolaire, n'ont plus de ressort d'activité et doivent, par conséquent être supprimés faute d'objet";

Considérant que l'arrêté attaqué vise, dans son préambule, l'article 9, § 1er, de la loi du 1er avril 1960 relative aux centres psycho-médico-sociaux et que l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 2 septembre 1997 fixant les ressorts des centres PMS de la Communauté française pour l'année scolaire 1997-1998 se donne également pour fondement l'article 9, § 1er, précité; qu'aux termes de cette disposition :

" Nos Ministres de l'Education nationale ne peuvent, chacun en ce qui le concerne, créer des centres de l'Etat, que lorsqu'ils répondent aux conditions fixées par ou en vertu de la présente loi; ils déterminent les ressorts d'activités des centres ainsi créés";

qu'il résulte de ce texte que la création de centres PMS n'est pas laissée à l'entière discrétion des ministres mais est subordonnée aux conditions fixées par ou en vertu de la loi; qu'il ressort de l'utilisation de l'adverbe "ainsi" que la détermination des ressorts de ces centres est un accessoire de la compétence concernant leur création et de l'utilisation du terme "détermine" qu'il s'agit d'une compétence qui doit être mise en oeuvre à l'égard de chaque centre créé; qu'à ce propos, l'article 2 de la même loi établit en son paragraphe 1er le principe selon lequel :

" (...) les centres doivent, en vue de justifier leur personnel d'encadrement, desservir des établissements d'enseignement totalisant ensemble, par exercice, un minimum de trois mille élèves appartenant à l'enseignement maternel, primaire, secondaire de plein exercice et à l'enseignement spécial.
(...)";

que, pas plus que leur création, la suppression des centres n'est laissée à l'entière discrétion des ministres; qu'en effet, l'article 2, § 4, de la loi du 1er avril 1960 précitée dispose que :

" Un centre organisé ou subventionné par l'Etat peut continuer à exister ou à être subventionné, pour autant que la population scolaire des établissements d'enseignement desservis atteigne au moins 2.500 élèves.
Si la population scolaire des établissements d'enseignement desservis descend en dessous de 2.500 élèves, le centre est supprimé ou n'est plus subventionné à partir du 1er septembre de l'exercice suivant celui pendant lequel le recensement du nombre d'élèves a été effectué";

que le régime organisé par cette disposition et par les paragraphes 5 et 6 du même article fixe de manière précise et complète les conditions et les modalités selon lesquelles un centre doit être supprimé lorsque la population scolaire qu'il dessert tombe en-dessous d'un certain seuil; que la faculté de supprimer un centre après l'avoir privé de son ressort d'activité non seulement n'est pas prévue par ce régime mais encore est inconciliable avec l'économie de la loi du 1er avril 1960 puisqu'elle permettrait, sans limite ou critère

objectif, de subordonner le principal, qui est l'existence du centre, à l'accessoire, c'est-à-dire à la fixation de son ressort d'activité; que la loi du changement permet, certes, de modifier l'organisation ou les règles de fonctionnement d'un service public, mais à la condition d'agir par l'intermédiaire de l'organe compétent et de fonder son action sur une base juridiquement admissible et non en usant d'un artifice; qu'il est établi qu'en ce qui concerne le centre PMS de Leuze, le seuil de population scolaire qui aurait commandé sa suppression n'était pas atteint le 2 septembre 1997 et que le but poursuivi, sur l'opportunité duquel le Conseil d'Etat n'a pas à se prononcer, était d'augmenter ce seuil; qu'en tant qu'il est pris du défaut de fondement légal et de la violation de l'article 9, § 1er, de la loi du 1er avril 1960 relative aux centres psycho-médico-sociaux, le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen de la requête qui, à le supposer fondé, ne conduirait pas à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 2 septembre 1997 supprimant le centre psycho-médico-social de la Communauté française à Leuze.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-huit juin deux mille deux par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M.	LEWALLE,	conseiller d'Etat,
M^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ. J.-Cl. GEUS.