

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA XV<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 248.707 du 22 octobre 2020

A. 228.699/XV-4.161

En cause : **l'association sans but lucratif  
MUSÉE DE LA MÉDECINE,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Jérôme SOHIER, avocat,  
chaussée de La Hulpe 181/24  
1170 Bruxelles,

contre :

**la Communauté française,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Sébastien DEPRÉ  
et Maxime CHOMÉ, avocats,  
place Eugène Flagey 7  
1050 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 25 juillet 2019, l'association sans but lucratif Musée de la Médecine demande l'annulation de « la décision de la Ministre de la Culture et de l'Enfance de la Communauté française du 24 mai 2019, en tant qu'elle porte un refus de la reconnaissance du Musée de la Médecine en catégorie B au sens de l'article 8 du décret du 17 juillet 2002 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales, et de l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 décembre 2006 portant exécution [de ce décret] ».

*II. Procédure*

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section 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 juin 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 octobre 2020.

M<sup>me</sup> Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Margot Celli, *loco* M<sup>e</sup> Jérôme Sohier, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Maxime Chomé, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, 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*

1. La partie requérante est une association sans but lucratif dont l'objet social, tel que décrit comme dans ses statuts, consiste notamment en « le rassemblement, la conservation, l'étude et la collection de documents et d'œuvres en rapport avec l'histoire de la médecine et des sciences y afférentes » et « la mise en valeur de ses collections, ainsi que la mise en valeur de toute œuvre ou document en rapport avec l'histoire de la médecine et des sciences y afférentes qui lui serait confié ».

2. Le 27 juin 2017, la partie requérante demande le renouvellement de sa reconnaissance comme musée, ainsi que le passage de la catégorie C à la catégorie B. Elle joint à sa demande divers éléments et documents.

3. Dans le cadre du traitement de cette demande, l'administration établit un rapport qui conclut comme suit :

- « Rien ne semble formellement s'opposer à un passage en catégorie B du Musée de la médecine. Une progression est nettement perceptible dans le sens d'un plus grand professionnalisme. Si tous les critères de la catégorie ne sont pas encore rencontrés, on peut parier qu'ils le seront dans 4 ans.

L'Administration est favorable à un renouvellement de reconnaissance avec passage en catégorie B.

Le musée devrait toutefois :

- encore mieux définir sa politique d'acquisition;
- développer ses partenariats touristiques, culturels et sociaux en se rapprochant notamment d'institutions traitant de thématiques semblables;
- améliorer fortement la visibilité et la signalétique du musée sur le site;
- renforcer l'étude des publics et mieux cibler l'offre à destination des différents publics ».

4. Le groupe de travail donne également un avis positif au passage en catégorie B. Il conclut son rapport en ces termes :

- « En conclusion, le dossier témoigne d'une réelle progression qui va dans le sens suggéré par le Conseil [des musées] et qui a amené le Musée de la Médecine au niveau des critères de la catégorie B. Cela confirme d'ailleurs que la frontière entre les catégories C et B est parfois ténue. Le programme annoncé renforcera cette évolution, qui mérite encouragement. Notre avis est donc positif pour la catégorie B ».

5. Lors de sa réunion du 24 octobre 2017, le Conseil des musées motive comme suit sa position favorable au passage de la catégorie C à la catégorie B :

- « Le Conseil est favorable à la montée de la catégorie C à la catégorie B du Musée de la Médecine.

Le Conseil souligne la progression de la professionnalisation du musée. L'institution a également renforcé ses collaborations avec certains services de l'hôpital et la faculté de médecine de l'U.L.B.

Néanmoins, le Conseil formule les recommandations suivantes afin d'encourager l'évolution positive de l'institution :

- améliorer la politique d'acquisition de l'institution;
- développer ses partenariats touristiques, culturels et sociaux, en se rapprochant notamment d'institutions traitant de thématiques semblables;
- améliorer la visibilité et la signalétique du musée sur le site du campus Érasme;

- renforcer l'étude des publics et mieux cibler l'offre à destination des publics différenciés ».

6. La partie adverse décide de refuser le passage de la partie requérante en catégorie B par une décision du 19 avril 2018, qui précise notamment ce qui suit :

« Considérant que les conditions requises à la reconnaissance de l'opérateur en catégorie B sont rencontrées;

Considérant, néanmoins, que la limite des crédits budgétaires disponibles sur les articles de base consacrés au financement des musées privés reconnus ne permet pas d'octroyer à l'opérateur une subvention équivalant au moins au montant plancher des montants de subvention prévus pour les musées reconnus par l'article 9, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du 22 décembre 2006, [précité] ».

7. Le 20 juin 2018, la partie requérante réintroduit un formulaire de demande de renouvellement de sa reconnaissance et d'un passage de la catégorie C à la catégorie B.

8. La partie adverse en accuse réception et notifie sa recevabilité à la partie requérante moyennant la fourniture d'un complément d'informations.

9. Dans son rapport sur cette nouvelle demande, l'administration fait état de ce qu'elle « est favorable à un renouvellement de reconnaissance avec passage en catégorie B ». Elle relève toutefois que « le dossier laisse [...] une impression de manque de rigueur et de sérieux ». Elle indique que le musée « devrait au moins encore mieux définir sa politique d'acquisition, développer ses partenariats sociaux et renforcer l'étude des publics et mieux cibler l'offre à destination des différents publics ».

10. Le rapport du groupe de travail est également positif, même s'il reconnaît que « tout n'est pas parfait ». Il conclut que « le Musée de la Médecine a accompli un parcours remarquable depuis la première demande de reconnaissance et il remplit aujourd'hui pleinement les critères de la catégorie B ».

11. Le 10 octobre 2018, le Conseil des Musées rend un avis favorable aux demandes de la partie requérante.

12. Le 16 octobre 2018, le Conseil des Musées motive son avis positif comme il suit :

« Le Conseil rend un avis positif sur le renouvellement de reconnaissance avec passage de la catégorie C à la catégorie B du Musée de la Médecine (Bruxelles).

Le Conseil constate que le Musée de la Médecine est en amélioration constante depuis la première demande de reconnaissance. Il souligne plus particulièrement la bonne gestion des collections (conservation, restauration), des projets d'expositions avec des partenaires étrangers assorties de publications, des projets de recherche variés (pièces remarquables des collections, techniques de restauration).

Le Conseil recommande néanmoins à l'institution :

- de modifier sa ligne directrice d'acquisition, qui semble trop restrictive pour un musée universitaire, dépositaire naturel d'équipements scientifiques significatifs de l'institution;
- de renforcer sa notoriété par des campagnes de promotion vers les écoles et le grand public ».

13. Le 25 avril 2019, la partie adverse se prononce positivement sur le renouvellement de reconnaissance de la partie requérante mais refuse son passage en catégorie B, pour les motifs suivants :

- « - Absence de méthodologie objectivée pour les acquisitions (*cf.* art. 5, 1°);
- Absence de clarté et de projets réellement programmés au sein du plan quadriennal remis (*cf.* art. 5, 2°);
- Absence d'espace dédié spécifiquement aux activités pédagogiques (*cf.* art. 5, 7°);
- Développement de partenariats sociaux trop faibles (*cf.* art. 5, 9° et 6, 5°);
- Absence de contribution à des réseaux (*cf.* art. 6, 5°);
- Accueil du public scolaire à développer (*cf.* art. 6, 8°);
- Faible développement du programme de recherche avec les universités (*cf.* art. 6, 2°).

En conséquence, les reconnaissances de catégorie C [...] du Musée de la Médecine sont renouvelées et assorties, chacune, d'une augmentation de 10.000 euros compte tenu des efforts importants déjà consentis et des défis qu'il leur revient encore de relever pour obtenir une future reconnaissance de catégorie B ».

14. Le 24 mai 2019, la ministre de la Culture adopte un arrêté ministériel portant reconnaissance de la partie requérante comme musée de catégorie C. Cette reconnaissance entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et prend fin le 31 décembre 2022. Le courrier de notification de cette décision fait apparaître que les conditions requises pour le renouvellement de la reconnaissance avec passage de la catégorie C à la catégorie B ne sont pas rencontrées, pour les motifs suivants :

- « - l'article 5, 1°, de l'arrêté du Gouvernement du 22 décembre 2006 portant exécution du décret du 17 juillet 2002 relatif à la reconnaissance et au

subventionnement des musées et autres institutions muséales, modifiés par les articles 1<sup>er</sup> et 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 7 juin 2012 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 décembre 2006 n'est pas rencontré, dans la mesure où la cohérence de la collection gérée n'est pas étayée par une méthodologie d'acquisitions objectivée;

- l'article 5, 2°, de l'arrêté du Gouvernement du 22 décembre 2006 [précité] n'est pas rencontré, dans la mesure où le plan quadriennal ne garantit pas l'équilibre des fonctions muséales à travers des projets clairs;

- l'article 5, 7°, de l'arrêté du Gouvernement du 22 décembre 2006 [précité] n'est pas rencontré, dans la mesure où l'institution ne dispose pas de locaux distincts et appropriés pour les activités éducatives;

- les articles 5, 9°, et 6, 5°, de l'arrêté du Gouvernement du 22 décembre 2006 [précité] ne sont pas rencontrés, dans la mesure où l'institution ne formalise pas suffisamment de partenariats avec des institutions œuvrant dans le domaine social, pas plus qu'elle ne met en place des coopérations avec de telles institutions;

- l'article 6, 2°, de l'arrêté du Gouvernement du 22 décembre 2006, [précité], n'est pas rencontré, dans la mesure où le développement d'un programme de recherche et d'étude quadriennal, ouvert aux chercheurs extérieurs, comprenant la participation à des pôles de recherche nationaux ou internationaux en lien avec des universités et instituts de recherche, demeure insuffisant;

- l'article 6, 8°, de l'arrêté du Gouvernement du 22 décembre 2006, [précité], n'est pas rencontré, dans la mesure où la structure chargée de la réalisation du programme pédagogique ne développe pas suffisamment l'accueil des scolaires.

Le renouvellement de la reconnaissance du Musée de la Médecine en catégorie B [...] est refusé ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

#### *IV. Recevabilité*

##### *IV.1. Thèses des parties*

La partie adverse critique l'intérêt au recours de la partie requérante. Elle rappelle que le Conseil d'État juge que pour qu'un requérant puisse se prévaloir d'un intérêt à agir devant lui, il doit pouvoir retirer un avantage d'une éventuelle annulation de l'acte attaqué. Elle explique qu'en l'espèce, pour pouvoir accorder un passage de la catégorie C à la catégorie B, une augmentation de minimum 20.000 euros de la subvention de la partie requérante devrait intervenir et que le crédit disponible étant de 15.925,25 euros, l'augmentation est impossible à accorder. Elle considère que, même si le Conseil d'État devait annuler la décision attaquée, elle ne pourrait pas faire autre chose que de refuser le changement de catégorie en raison de l'insuffisance des crédits disponibles et souligne qu'elle ne dispose

d'aucune marge d'appréciation à cet égard. Elle termine en précisant que le crédit disponible n'est pas susceptible d'être modifié, étant donné que la partie requérante n'a pas contesté l'octroi de subventions aux autres opérateurs. Elle estime dès lors que le recours n'étant pas en mesure d'apporter à la partie requérante l'avantage convoité, il est irrecevable à défaut d'intérêt.

La partie requérante réplique que l'argumentation de la partie adverse n'est pas admissible dès lors que si ce motif budgétaire a pu fonder la décision du 19 avril 2018, la décision attaquée ne fait plus aucune mention d'une quelconque insuffisance de crédits qui n'aurait pas permis d'allouer une augmentation de subvention. Elle rappelle que l'exigence de la motivation formelle interdit l'ajout de motifs *a posteriori* ou qui n'auraient pas été mentionnés, fût-ce brièvement, dans l'*instrumentum* de l'acte. Elle considère que si une telle insuffisance de crédits budgétaires existait en l'espèce, *quod non*, la partie adverse aurait dû le mentionner expressément dans la décision attaquée, comme elle l'avait fait en avril 2018.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse répète que le crédit restant ne lui permettra pas de rencontrer la demande de la partie requérante dès lors que les décisions concernant les autres opérateurs sont devenues définitives.

#### *IV.2. Appréciation*

Même si une éventuelle annulation de l'acte attaqué n'équivaudrait pas pour la partie requérante à obtenir la reconnaissance ni *a fortiori* la subvention espérées, elle obligerait la partie adverse à réexaminer sa demande, ce qui lui donnerait une nouvelle chance d'obtenir ce qu'elle espère. Cela suffit à justifier son intérêt.

Par ailleurs, la répartition des subventions accordées par la partie adverse ne relève pas d'une mise en compétition proprement dite, dans laquelle l'octroi d'une somme déterminée à un opérateur impliquerait nécessairement la privation de ce même avantage pour un autre, illégalement désavantagé dans la comparaison de leurs dossiers respectifs. Le cadre budgétaire dans lequel s'opère cette répartition n'empêche pas la partie adverse de donner à l'éventuelle annulation de l'acte attaqué une suite légale, en statuant à nouveau sur la demande de la partie requérante et, le cas échéant, en usant de techniques budgétaires qui permettraient de lui accorder des moyens plus importants, comme la subvention relative à la catégorie B. La partie requérante a ainsi bien intérêt à l'annulation de l'acte attaqué, malgré des crédits budgétaires qui seraient, selon les affirmations de la partie adverse, insuffisants.

L'exception soulevée du défaut d'intérêt de la partie requérante ne peut être accueillie.

## *V. Premier moyen*

### *V.1. Thèses des parties*

Le premier moyen est pris de la « violation du principe général de motivation matérielle des actes administratifs, des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motivation adéquate, de l'erreur dans les motifs, de la contradiction dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, ainsi que de l'excès de pouvoir ».

Dans une première branche, la partie requérante expose que la décision attaquée procède d'un revirement de position incompréhensible puisqu'elle est motivée par la constatation que plusieurs conditions requises pour un classement en catégorie B ne seraient pas réunies alors même que la partie adverse avait considéré, sur la même demande introduite un an auparavant, que ces conditions étaient bien réunies, seul l'argument budgétaire ayant justifié une décision de refus en 2018. Elle rappelle l'avis favorable du Conseil des musées qui mentionne que le musée est « en amélioration constante depuis la première demande de reconnaissance ». Elle relève qu'il est paradoxal d'avoir jugé en 2018 que toutes les conditions étaient rencontrées alors qu'en 2019, elle ne rencontrerait plus les conditions requises malgré une amélioration constante.

Dans une deuxième branche, elle indique que la décision attaquée est affectée d'un vice de motivation formelle dès lors que celle-ci ne repose sur aucun élément particulier qui permette de justifier les raisons pour lesquelles, d'une part, la partie adverse a décidé de s'écarter des deux avis favorables à la demande et, d'autre part, de la position qu'elle avait elle-même adoptée sur la demande précédente, pour laquelle elle avait considéré que toutes les conditions étaient réunies pour un passage en catégorie B.

Dans une troisième branche, elle soutient que les motifs retenus par la décision attaquée pour justifier la décision de refus procèdent d'une erreur manifeste d'appréciation.

En réponse à la première branche, la partie adverse écrit que lorsqu'elle subventionne un acteur culturel, elle dispose d'une grande marge d'appréciation. Elle rappelle qu'aucune décision reconnaissant la partie requérante comme un

opérateur de catégorie B n'a été adoptée. Elle ajoute qu'elle n'a pas réellement considéré que la partie requérante rencontrait les conditions pour intégrer la catégorie B mais qu'elle lui a expliqué, en 2018, qu'elle n'avait pas pu l'envisager à défaut de budget disponible pour ce faire. Elle indique que n'ayant pas statué sur cette demande en 2018, elle n'a pu changer d'attitude en 2019 et estime donc la première branche non fondée.

Quant aux deuxième et troisième branches, elle relève qu'elle n'est pas tenue de suivre les avis qui sont donnés durant une procédure administrative. Elle observe que, même si ces avis étaient favorables, ils pointaient des lacunes dans le chef de la partie requérante. Elle considère que si elle s'est écartée du caractère favorable des avis donnés, elle s'est largement basée sur une partie de leur motivation pour justifier son refus. Elle estime que la décision attaquée est cohérente par rapport à ces avis et que les différents éléments négatifs relevés en 2019, constituaient un obstacle pour accéder à la demande de passage, ce qui entrainait dans sa marge d'appréciation discrétionnaire. Selon elle, la décision attaquée est motivée en la forme et sur le fond. Elle constate aussi que si la partie requérante n'est pas d'accord avec la motivation de la décision attaquée, elle se contente de poser des constats en sens contraire à ceux exposés par les organes d'avis. Elle rappelle qu'il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'autorité administrative et de la partie requérante sur des éléments techniques, comme les conditions spécifiques prévues par l'arrêté du 22 décembre 2006, précité. Elle termine en estimant que, quand bien même le grief relatif à la salle séparée pour les activités scolaires ou les relations avec d'autres musées ou établissements ne serait pas établi, la décision attaquée repose encore sur quatre autres éléments qui sont incontestables et suffisants.

Dans son dernier mémoire, elle s'en réfère à son mémoire en réponse.

## *V.2. Appréciation*

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, un acte administratif répondant à la définition de l'article 1<sup>er</sup> de la même loi doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. L'article 3, alinéa 2, de la même loi exige que cette motivation soit adéquate. Pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, opère un revirement d'attitude.

L'indication des raisons pour lesquelles l'autorité, qui a toujours le droit de changer d'avis, se départit d'une précédente appréciation, s'impose tout particulièrement lorsque les attitudes apparemment contradictoires que la même autorité adopte, pour une affaire déterminée, se succèdent dans un délai rapproché, dans un même contexte et que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative ni ne font apparaître un élément nouveau levant la contradiction.

En l'espèce, dans une première décision du 19 avril 2018, la partie adverse a considéré que « les conditions requises à la reconnaissance de l'opérateur en catégorie B sont rencontrées ». Elle a donc estimé que la partie requérante rencontrait toutes les exigences du décret du 17 juillet 2002 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales ainsi que celles de l'arrêté du Gouvernement du 22 décembre 2006 portant exécution du décret précité, pour pouvoir être classée en catégorie B. Le refus du passage en catégorie B est exclusivement fondé sur un motif d'ordre budgétaire et non sur une condition de fond.

Quant à la décision attaquée du 24 mai 2019, elle intervient également à la suite d'une demande de passage d'une reconnaissance en catégorie C à une reconnaissance en catégorie B dans le cadre de l'application du décret du 17 juillet 2002, précité, alors que les circonstances de l'affaire n'ont pas changé. Or, l'acte attaqué considère cette fois que « les conditions requises au renouvellement de la reconnaissance avec passage de la catégorie C à la catégorie B de l'institution ne sont pas rencontrées ».

Il y a bien eu, en conséquence, un revirement d'attitude de la part de l'autorité administrative, dans un intervalle d'une année.

Un tel revirement doit faire l'objet d'une motivation circonstanciée, de nature à le justifier.

En l'occurrence, eu égard à la motivation de la première décision et dès lors que le contexte légal n'a pas changé, il incombait à l'autorité, soit d'expliquer que la première appréciation procédait d'une erreur, soit d'indiquer en quoi la seconde demande était différente de la première et de démontrer que cette différence est de nature à justifier une autre appréciation que celle formulée dans la première décision. À la lecture de l'acte attaqué, il n'apparaît pas que la partie adverse a procédé à une telle démonstration.

Partant, le moyen est bien fondé en ses première et deuxième branches.

**PAR CES MOTIFS,  
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>.**

La décision de la ministre de la Culture et de l'Enfance de la Communauté française du 24 mai 2019, en tant qu'elle porte un refus de la reconnaissance du Musée de la Médecine en catégorie B au sens de l'article 8 du décret du 17 juillet 2002 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales, et de l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 décembre 2006 portant exécution de ce décret, est annulée.

**Article 2.**

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV<sup>e</sup> chambre, le 22 octobre 2020, par :

Pascale Vandernacht,  
Marc Joassart,  
Florence Piret,  
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht