

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.298 du 23 décembre 2025

A. 235.745/VI-22.967

En cause : **l'association sans but lucratif Foyer Les Colverts (AAJ),**
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE et
Anne FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 février 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du 22 décembre 2021 par laquelle la [Communauté française] rejette la demande de révision relative au calcul de la subvention provisionnelle triennale 2022-2024 datée du 16 novembre 2021 ».

II. Procédure

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66,6°, et 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.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Pauline Lagasse, auditrice 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.

La partie requérante a sollicité la poursuite de la procédure « n'ayant pas d'observations supplémentaires à formuler ».

Par une ordonnance du 6 novembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 décembre 2025.

M^{me} Florence Piret, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^e Antoine Schouben, *loco* M^e Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Aude Valizadeh, *loco* M^{es} Marc Uyttendaele et Anne Feyt, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Pauline Lagasse, auditrice au Conseil d'État, a été entendue 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

1. La requérante est une association ayant pour objet l'aide aux adolescentes en difficulté en leur proposant un service résidentiel et/ou non résidentiel, par un accompagnement éducatif et psychosocial structuré.

Elle bénéficie de subventions en application de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 5 décembre 2018 'relatif aux conditions générales d'agrément et d'octroi de subventions pour les services visés à l'article 139 du décret du 18 janvier 2018 portant le Code de la prévention de l'Aide à la jeunesse et de la protection de la Jeunesse' (ci-après : « arrêté du 5 décembre 2018 »).

L'article 139 du décret de la Communauté française du 1^{er} janvier 2018

fait partie du livre VII de ce décret, intitulé « L'agrément des services, les subventions et l'évaluation », dont l'article 149, dans sa version applicable au litige, prévoit ce qui suit :

- « § 1^{er}. Les services agréés bénéficient de subventions destinées à couvrir les frais suivants :
- 1° les frais de personnel ;
 - 2° les frais de fonctionnement ;
 - 3° les frais individuels.
- § 2. Une subvention pour frais de personnel est allouée aux services agréés, sur la base au moins des éléments suivants :
- 1° les normes en matière d'effectif de personnel déterminées par le Gouvernement pour chaque type de mission ;
 - 2° les conditions de qualification et les échelles barémiques de rémunération du personnel déterminées par le Gouvernement ;
 - 3° les modalités de calcul de l'ancienneté prise en compte pour le calcul de la rémunération, déterminées par le Gouvernement.
- § 3. Le Gouvernement détermine, s'il échet, la nature des données provenant du cadastre de l'emploi tel que défini par le décret de la Communauté française du 19 octobre 2007 instaurant un cadastre de l'emploi non marchand en Communauté française et qui sont transmises à l'administration compétente en vue de la fixation des frais de personnel. La transmission et l'utilisation de ces données se font dans le respect de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-Carrefour de la sécurité sociale et de ses arrêtés d'exécution.
- [...]
- § 9. Le Gouvernement détermine les modalités de calcul et d'octroi des subventions et interventions ».

Cette disposition est exécutée par les articles 52 à 61 de l'arrêté du 5 décembre 2018.

L'article 52 de cet arrêté, dans sa version applicable au litige, dispose comme suit :

- « § 1^{er}. Le service reçoit une subvention provisionnelle pour frais de personnel et une subvention provisionnelle pour frais de fonctionnement, dont les montants sont déterminés par l'administration pour la période comprise entre la date de l'agrément et la fin des trois années civiles suivantes et ensuite pour chaque période de trois ans.
- [...]
- § 2. Les montants pris en compte pour le calcul des subventions pour frais de personnel sont indexés conformément à la loi du 1^{er} mars 1977 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation du Royaume de certaines dépenses du secteur public, ces montants étant liés à l'indice pivot 105,1 correspondant à la base 100 en 2013.
- [...]
- § 3. Pour chaque exercice comptable, l'administration détermine les montants des subventions définitives sur la base des pièces justificatives par lesquelles le service établit les montants de ses dépenses effectives.
- [...]
- § 4. En cas de désaccord sur le montant d'une subvention, la direction du service dispose d'un délai de deux mois à partir de la notification du montant concerné pour adresser un recours motivé par courrier recommandé auprès de l'administration.

L'administration communique sa décision dans les deux mois de la réception du recours.

En l'absence de recours dans le délai visé à l'alinéa 1^{er}, la décision de l'administration acquiert un caractère définitif, sauf s'il est établi qu'une erreur est imputable à l'administration et que la correction de cette erreur est favorable au service.

§ 5. L'administration récupère, après la fin de la période visée au paragraphe 1^{er}, ci-après "le triennat", les montants indus, c'est-à-dire les montants alloués à titre de subvention provisionnelle dont l'utilisation n'est pas justifiée.
[...] ».

Les articles 53 à 55 de l'arrêté du 5 décembre 2018 sont relatifs à la subvention provisionnelle pour frais de personnel. Dans leurs versions applicables au litige, ils prévoient ce qui suit :

« Article 53. § 1^{er}. Le montant de la subvention provisionnelle pour frais de personnel est déterminé sur la base de la masse salariale globale, à savoir le total des rémunérations brutes, calculé sur la base des éléments suivants :

1° les normes en matière d'effectif de personnel fixées par l'arrêté spécifique ou par l'arrêté d'agrément propre au projet éducatif particulier, appliquées en tenant compte des conditions de qualification fixées à l'annexe 2 ;

2° les échelles barémiques déterminées sur la base des réglementations et des conventions collectives de travail applicables dans le cadre de la sous-commission paritaire relative aux établissements et services d'éducation et d'hébergement de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Communauté germanophone ;

3° les normes de calcul de l'ancienneté pécuniaire fixées à l'annexe 3 ;

4° l'évolution de l'ancienneté moyenne du personnel correspondant au cadre agréé du service, cette évolution ne pouvant excéder trois ans, à la hausse, pour chaque triennat, sauf dérogation accordée par le Ministre, sur la base de l'avis de l'administration ;

5° pour les services résidentiels, une majoration pour le paiement des primes de nuit, fixée conformément à la convention collective de travail n° 49 du 21 mai 1991 relative à la garantie d'une indemnité financière spécifique, aux travailleurs occupés dans le cadre d'un travail en équipe comportant des prestations de nuit ou dans d'autres formes de travail comportant des prestations de nuit ;

6° pour les services dont le projet éducatif implique l'accompagnement des enfants ou des jeunes en séjours extérieurs de vacances, une majoration pour le paiement des suppléments découlant de l'application des conventions collectives de travail en la matière de 34,77 euros par journée d'accompagnement.

Lorsque plusieurs services, dont l'un au moins est un service résidentiel général, relèvent du même pouvoir organisateur et que [ces services comptent ensemble] plus de 28 équivalents temps plein, les règles suivantes s'appliquent, par dérogation aux normes en matière d'effectif de personnel fixées par les arrêtés spécifiques :

1° le directeur du ou d'un service résidentiel général est remplacé par un directeur général et y sont ajoutés :

a) 1 directeur pédagogique ;

b) 1 directeur ou 1 directeur administratif ou 1 économiste gradué ;

2° le directeur de chaque service autre que le service résidentiel général visé au 1° général peut, à la demande du pouvoir organisateur, être remplacé par un coordinateur.

§ 2. Le montant obtenu en application du paragraphe 1^{er} est majoré d'un pourcentage pour le paiement des charges patronales légales et des avantages complémentaires, fixé à :

1° 54,91 % pour les services non résidentiels ;

2° 61,97 % pour les services résidentiels.

Article 54. Au plus tard le 31 janvier qui précède la fin du triennat, la direction du service transmet à l'administration, selon les modalités que celle-ci détermine, les données utiles à la détermination du montant de la subvention provisionnelle pour frais de personnel pour le triennat suivant.

L'administration procède au calcul de la subvention provisionnelle pour le triennat suivant et en informe le service dans les meilleurs délais.

Les membres du personnel pris en considération pour le calcul de la subvention provisionnelle sont les titulaires des emplois du cadre agréé inscrits au registre du personnel le 31 décembre de la seconde année du triennat précédent celui pour lequel la subvention est calculée.

Est titulaire d'un emploi du cadre agréé la personne engagée pour occuper cet emploi même si elle est temporairement absente.

La subvention provisionnelle est établie sur la base de l'ancienneté du personnel acquise le 1^{er} juillet de la seconde année du triennat pour lequel la subvention est calculée.

Lorsqu'un emploi du cadre agréé est vacant, il est subventionné sur la base de l'échelle barémique correspondant à une ancienneté de cinq ans.

Article 55. En cas de modification du nombre de prises en charge, la subvention provisionnelle pour frais de personnel allouée au service est adaptée à partir de la date d'entrée en vigueur de cette modification ».

En pratique, les données utiles à la détermination du montant de la subvention provisionnelle pour frais de personnel doivent être communiquées via l'application *E-Adaptation*.

2. Le 1^{er} février 2021, la partie adverse procède à l'extraction des encodages de la requérante dans l'application en ligne *E-Adaptation* afin de calculer le montant de la subvention provisionnelle triennale pour frais de personnel 2022-2024.

3. Par un courriel du 23 septembre 2021, la partie adverse communique à la requérante le montant de la subvention provisionnelle pour frais de personnel, applicable à partir du 1^{er} janvier 2022 pour le triennat qui se termine le 31 décembre 2024.

4. Le 8 novembre 2021, la requérante introduit un recours sur la base de l'article 52, § 4, de l'arrêté du 5 décembre 2018 contre la décision précitée, en faisant valoir les éléments suivants :

« [...]

- [C.G.] devrait être renseignée à temps plein puisqu'elle réalise un ETP dont 1/2 EP *Old-timer*.
- [R.M.] devrait être renseignée à ¾ ETP MARIBEL cadre au lieu de ½ ETP MARIBEL, [R.M.] preste un ¾ ETP dont ¼ ETP en crédit temps fin de carrière (pas dans le cadre d'un *Old timer*).
- [S.M.] preste un ¾ ET et non un temps plein.

- [A.V.] preste un ¼ ETP CDI et un ½ ETP CDD avec 13 ans d'ancienneté en février 2020 ».

5. Par un courriel du 24 décembre 2021, la partie adverse rejette la demande de révision de la requérante.

La décision de rejet est rédigée comme suit :

- « Il ressort de l'extraction initiale de vos encodages, réalisée en date du 01/02/2021, dans l'application *E-Adaptation* que vous avez renseigné, pour la date de référence du 31/12/2020 :
- [C.G.], à concurrence de 0,5 ETP, norme AAJ pour la fonction d'éducatrice classe 1 ;
 - [R.M.], à concurrence de 0,5 ETP, sous statut emploi Maribel, norme AAJ, pour la fonction d'éducatrice classe 1 ;
 - [S.M.], à concurrence de 1 ETP, norme AAJ, pour la fonction d'éducateur classe 1.

Quant à [A.V.], celle-ci ne ressort pas à l'extraction de vos encodages pour la fonction éducative en tant que titulaire emploi-cadre.

Au vu de ce qui précède, et, au vu de vos encodages susmentionnés :

- [C.M.] a été prise en considération à concurrence de 0,5 ETP et non à concurrence de 1 ETP pour la fonction d'éducatrice classe 1 ;
- [R.M.] a été prise en considération à concurrence de 0,5 ETP pour la fonction d'éducatrice classe 1 et non à concurrence de 0,75 ETP. Les modifications d'encodage relatives à [R.M.] et apportées en date du 19/07/2021 n'ont pas pu être prises en considération dans la mesure où celles-ci ont eu lieu après la date réglementaire de référence du 31/12/2021 (*sic*) fixée pour la transmission des infos à l'Administration ;
- [S.M.] a été pris en considération à concurrence de 1 ETP pour la fonction d'éducateur classe 1 ;
- [A.V.] n'a pas pu être prise en considération pour le calcul de ladite subvention dans la mesure où celle-ci n'a pas été renseignée par vos soins dans l'application *E-Adaptation* en tant que titulaire emploi-cadre en temps utiles. En effet, [A.V.] n'a été encodée par vos soins qu'en date du 15/03/2021 dans l'application *E-Adaptation*. Dès lors, il ne nous était pas possible de la prendre en considération pour le calcul de ladite subvention.

Conformément à l'article 54 de l'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française relatif aux conditions générales d'agrément et d'octroi des subventions pour les services visés à l'article 139 du décret du 18 janvier 2018 portant le Code de la prévention, de l'Aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse daté du 5 décembre 2018, il est procédé, par l'Administration à l'extraction des données encodées par le service dans l'application *E-Adaptation* en date du 31 décembre de la seconde année du triennat précédent celui pour lequel la subvention est calculée, soit le 31 décembre 2020 pour la période triennale concernée. Ce même article précise également que "au plus tard le 31 janvier qui précède la fin du triennat la direction du service transmet à l'administration selon les modalités que celle-ci détermine, les données utiles à la détermination du montant de la subvention provisionnelle pour frais de personnel pour le triennat suivant". Toute modification d'encodage postérieure à cette date ne peut, dès lors, pas être prise en considération.

Je rappelle à votre attention que seule la direction du service est responsable de la transmission des données utiles à la détermination du montant de la subvention

provisionnelle pour frais de personnel pour le triennat. Ces données utiles sont communiquées à l'administration via vos encodages dans l'application *E-Adaptation*.

Si nécessaire, le service de la gestion comptable peut vous accompagner dans les encodages utiles sur l'application *E-Adaptation* afin que, selon vos souhaits et en application de la réglementation, les personnes concernées puissent être prises en considération pour le calcul de la prochaine subvention provisionnelle pour frais de personnel.

[...] ».

Il s'agit de la décision attaquée.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèses des parties

Selon la partie adverse, le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du recours fondé sur l'existence du droit subjectif de la requérante au bénéfice d'une subvention d'un montant supplémentaire de 66.000 euros, à titre de subvention provisionnelle pour frais de personnel pour le triennat 2022-2024. Elle soutient que cette compétence appartient exclusivement aux cours et tribunaux de l'ordre judiciaire en application des articles 144 et 145 de la Constitution.

La requérante relève que c'est la partie adverse elle-même qui a indiqué comme voie de recours contre l'acte attaqué, le recours en annulation devant le Conseil d'État. Elle ajoute que la compétence de la Communauté française « n'était pas liée puisque des vérifications devaient être formulées et que l'encodage réalisé prête visiblement à appréciation ».

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Les compétences respectives des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige. Le Conseil d'État ne peut connaître d'une requête qui, poursuivant en apparence l'annulation de l'acte d'une autorité administrative, a pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative.

Aux termes des articles 144, alinéa 1^{er}, et 145 de la Constitution, il appartient aux juridictions de l'ordre judiciaire de connaître des contestations portant sur des droits civils ou des droits politiques, sous réserve, pour ce qui concerne ces

derniers, d'une loi qui rendrait une autre juridiction compétente pour en connaître. Les cours et tribunaux connaissent ainsi de la demande fondée sur une obligation juridique précise qu'une règle de droit objectif met directement à la charge d'un tiers et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt. La circonstance que l'autorité administrative doit interpréter les critères qui guident son action ou qu'elle est amenée à opérer une qualification juridique ne signifie pas qu'elle exerce de la sorte un pouvoir discrétionnaire et que l'objet du recours soit étranger aux droits subjectifs.

Selon la Cour de cassation, le Conseil d'État est « sans juridiction lorsque la demande tend à l'annulation ou à la suspension d'un acte juridique administratif par lequel une autorité administrative refuse d'exécuter une obligation qui correspond à un droit subjectif du requérant et que le moyen invoqué se fonde sur une règle de droit matériel qui crée cette obligation et détermine le fond de la contestation » (Cass., (ch. réun.), 27 novembre 2020, C.17.0114.N (ECLI:BE:CASS:2020:ARR.20201127.REUN.2)). Il s'ensuit que le Conseil d'État est incompétent lorsque sont réunies deux conditions (connexes) qui imposent de prendre en compte non seulement l'objet du recours (le *petitum*), mais également le moyen invoqué (la *causa petendi*).

La première condition est liée à l'objet du recours, à ce qui est demandé, soit la reconnaissance ou la constatation de l'existence d'un droit subjectif dans le chef du justiciable, étant donné qu'il satisfait à l'ensemble des conditions auxquelles le droit objectif subordonne cette prétention. Pour qu'une partie puisse se prévaloir d'un tel droit à l'égard de l'autorité administrative, il faut que la compétence de cette autorité soit entièrement liée. Le Conseil d'État demeure toutefois compétent lorsque la naissance du droit subjectif est subordonnée à une décision préalable de l'autorité administrative, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne cette décision, sa compétence, fut-elle liée en certains domaines.

La seconde condition a trait aux moyens qui sont présentés à l'appui de la demande d'annulation. Le Conseil d'État est sans juridiction lorsque le moyen d'annulation présenté est déduit de la violation de la règle de droit établissant l'obligation qui s'impose à l'autorité. À cet égard, il ne suffit pas qu'un moyen d'annulation oblige incidemment ou indirectement le Conseil d'État, dans le cadre du contrôle de légalité, à statuer sur l'existence ou sur la portée d'un droit subjectif, pour conclure à l'absence de juridiction du Conseil d'État.

Par ailleurs, la mention, lors de la notification de l'acte attaqué, qu'un recours en annulation peut être introduit à son encontre devant le Conseil d'État n'a

pas d'incidence sur l'examen et l'appréciation de la compétence de celui-ci. Les règles relatives aux compétences respectives des juridictions de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État découlent de la Constitution et les parties ne peuvent y déroger.

En l'espèce, l'article 149 du décret de la Communauté française du 18 janvier 2018 'portant le Code de la prévention, de l'Aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse' organise le subventionnement des services agréés en vertu de l'article 139 de ce même décret – tel que l'association requérante –, notamment pour leurs frais de personnel.

Les articles 53 à 55 de l'arrêté du 5 décembre 2018 déterminent les éléments sur la base desquels la subvention provisionnelle pour frais de personnel est calculée. Il s'agit d'éléments objectifs précis, que la partie adverse doit constater et au sujet desquels elle n'exerce aucun pouvoir d'appréciation. Sa compétence est par conséquent entièrement liée. Le fait qu'il existe une contestation sur la transmission des données utiles à la détermination du montant de cette subvention ne modifie pas ce constat.

La requérante, dans son moyen unique, conteste l'acte attaqué au motif que la partie adverse n'aurait pas fait une application correcte des dispositions légales applicables, en ne retenant pas les éléments qu'elle aurait transmis en temps utile et qui permettaient de calculer la subvention. Ce faisant, la requérante considère qu'elle remplit toutes les conditions pour obtenir une aide plus élevée, que la partie adverse a fait une application erronée de ces conditions et que celle-ci était tenue de lui accorder l'aide sollicitée. Par cet argument, la requérante sollicite l'application d'une règle de droit objectif qui impose à la partie adverse une obligation à l'exécution de laquelle elle a un intérêt.

Il s'ensuit que l'objet véritable du recours tend à la reconnaissance d'un droit subjectif. Ce type de litige relève de la juridiction des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

Le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du recours.

V. Indemnité de procédure

La requérante sollicite une indemnité de procédure à charge de la partie adverse liquidée à un montant de 770 euros. Elle maintient sa demande même dans l'hypothèse où le Conseil d'État ne serait pas compétent pour connaître du recours,

dès lors que la partie adverse l'a induite en erreur, en mentionnant erronément cette voie de recours.

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure à charge de la requérante, liquidée à son montant de base.

Dès lors que la présente requête en annulation doit être rejetée, la section du contentieux administratif étant sans compétence juridictionnelle pour en connaître, la requérante ne peut être considérée comme la partie ayant obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Il apparaît toutefois, à la lecture de l'acte attaqué, que la partie adverse a induit en erreur la requérante en indiquant comme seule voie de recours possible le recours devant le Conseil d'État, ce que ne conteste pas la partie adverse. Dans ces circonstances, la partie adverse ne peut pas non plus être considérée comme la partie ayant obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 précité de sorte qu'aucune des parties ne peut prétendre à l'octroi d'une indemnité de procédure.

S'agissant des autres dépens, la circonstance que la partie adverse a induit la requérante en erreur quant à la possibilité d'introduire un recours devant le Conseil d'État justifie qu'ils soient mis à sa charge.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 22 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 23 décembre 2025, par la VI^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Florence Piret,
Xavier Close,
Anne-Stéphanie Renson,
Nathalie Roba,

conseillère d'État, présidente f.f.,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffière.

La greffière,

La Présidente,

Nathalie Roba

Florence Piret