

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 67.439 du 4 juillet 1997

A.73.857/VI-13.753

En cause : **l'Association sans but lucratif
"COPAIN PARK",**

ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
avenue A. Lacomblé 816
1030 Bruxelles,

contre :

la Communauté française, représentée
par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et
Sébastien DEPRE, avocats,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles.

LE PRESIDENT DE LA VI^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 2 avril 1997 par l'association sans but lucratif "COPAIN PARK", qui tend à la suspension de l'exécution de la décision prise par la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française le 10 février 1997 "de ne pas marquer son accord, en application de l'article 47, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté de l'Exécutif du 7 décembre 1987 relatif à l'agrément et à l'octroi (de subventions) aux personnes et services assurant des mesures d'encadrement pour la protection de la jeunesse, pour l'octroi en 1996 d'une dérogation à la diminution de la capacité subventionnée et

réduisant celle-ci à 9 unités avec pour conséquence la réduction immédiate du montant des subsides et la récupération immédiate du "trop-perçu 1996" sur les subsides à allouer en 1997";

Vu la requête introduite simultanément par la même requérante, qui demande l'annulation du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M^{me} DEBROUX, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 10 juin 1997 fixant l'affaire à l'audience du 24 juin 1997;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

Entendu, en son rapport, M. ANDERSEN, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la requérante et Me N. WEINSTOCK, loco Mes P. LAMBERT et S. DEPRE, avocats, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DEBROUX, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause sont les suivants :

1. L'association demanderesse s'est constituée le 31 décembre 1965. Elle a notamment pour objet, de "s'occuper de l'accueil, de l'hébergement et de l'éducation des adolescents, étudiants ou travailleurs, et spécialement des adolescents moralement abandonnés".

Elle a été agréée en qualité de service résidentiel assurant des mesures d'encadrement pour la protection de la jeunesse, par arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 13 janvier 1988, pour une population de 17 garçons de 14 à 21 ans.

2. A la suite d'une grave crise connue par l'institution en décembre 1993 et à l'importante restructuration pédagogique et institutionnelle réalisée en 1994, son taux d'occupation qui aurait dû être de 72 p.c. au minimum, a fortement baissé de juin 1993 à mai 1994 (49.81 p.c.) et de juin 1994 à mai 1995 (51.60 p.c.).

Le 4 janvier 1995, elle se voit accorder par le Ministre LEBRUN, sur la base de l'article 47, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté du 7 décembre 1987 relatif à l'agrément et à l'octroi (de subventions) aux personnes et services assurant des mesures d'encadrement pour la protection de la jeunesse, pour l'octroi en 1996 d'une dérogation à la diminution de la capacité subventionnée du service pour l'année 1995. Celle-ci est maintenue à 15.3 unités, soit 90 p.c. de la capacité agréée de manière à lui permettre de reprendre le cours normal de ses activités en 1995;

3. Le 9 août 1995, elle s'adresse en ces termes à la Ministre-Présidente :

" Notre foyer d'hébergement a connu au mois de décembre 1993 une très grosse crise institutionnelle. Après une réorganisation complète de l'institution (nouvelle équipe éducative, nouveau projet pédagogique, nouvelle population à laquelle nous nous adressons), nous avons repris nos activités normales à partir du mois de septembre 1994.

Cette remise en question de COPAIN PARK a fait suite à la mise en demeure lancée en date du 9 mars 1994 par le cabinet de Monsieur le Ministre LEBRUN (...). Les différents griefs reprochés à juste escient ont tous été résolus; Monsieur DUCOBU, inspecteur pédagogique de la DAAJ venant régulièrement voir l'évolution de la situation durant toute cette période.

Le lundi 15 mai 1995, le dossier de COPAIN PARK a été examiné par les membres de la Commission d'agrément. Ceux-ci constatant l'amélioration sensible tant sur le point administratif que pédagogique ont pu exprimer en conséquence un vote positif.

Aussi, je me permets de vous adresser la présente lettre afin de régulariser la situation de notre agrément. En effet, à ce jour, je n'ai toujours pas reçu notre nouvel arrêté d'agrément.

(...)"

Le 11 mars 1996, le Gouvernement de la Communauté française prend l'arrêté suivant, "relatif aux changements de directeur et du projet pédagogique du service résidentiel "COPAIN PARK" à 1210 Bruxelles" :

" (...)

Considérant que les changements proposés correspondent à l'intérêt des jeunes ainsi qu'aux normes d'agrément prévues par l'arrêté de l'Exécutif du 07/12/87;

ARRETE :

Article 1^{er}. L'article 1^{er} de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 28 novembre 1988 agréant le service résidentiel "COPAIN PARK" boulevard Belgica 42 à 1210 Bruxelles, géré par l'A.S.B.L. "COPAIN PARK" située à la même adresse, pour une population de 17 garçons de 14 à 21 ans est modifié comme suit :

" Le service résidentiel "COPAIN PARK" sis boulevard Belgica 42 à 1210 Bruxelles, géré par l'A.S.B.L. de même nom et adresse, est agréé sous la direction de Monsieur Bruno VAN HALLE pour une population de 17 garçons de 14 à 21 ans à dater du 01/04/1994".

Article 2. Le service résidentiel "COPAIN PARK" sis boulevard Belgica 42 à 1210 Bruxelles, géré par l'A.S.B.L. de même nom et adresse, est agréé sous la direction de Monsieur Bruno VAN HALLE pour une population de 17 mineurs de 3 à 18 ans dont 4 places maximum sont réservées à des enfants de moins de 7 ans et ce à dater du 28/12/95.

Article 3. Le présent arrêté produit ses effets le 01/04/1994"".

4. Le 21 août 1995, l'association demanderesse sollicite à nouveau une dérogation à la diminution de la capacité subventionnée du service pour l'année 1996, cette demande étant motivée comme suit :

" Les problèmes que COPAIN PARK a connus au mois de décembre 1993 et la réorganisation complète de l'institution ne nous ont pas permis de reprendre nos activités normales avant le mois de septembre 1994.

Ceci a donc inévitablement handicapé de façon substantielle notre taux d'occupation pour la période du 1^{er} juin 1994 au 30 mai 1995 comme l'indique par ailleurs notre tableau de journées de présences : il est de 49 p.c. (Pour rappel, notre taux d'occupation devrait être supérieur aux 72 p.c. de notre capacité agréée).

Sur ledit tableau, l'évolution du nombre de journées de présences est sans nul doute en constante augmentation. A ce jour, nous comptons 14 jeunes et deux admissions doivent avoir lieu dans les prochains temps, alors que nous avons un agrément de 17 lits. La confiance dont jouit COPAIN PARK auprès des autorités de placement est donc bien réelle.

(...)".

La commission d'agrément examine le dossier le 9 septembre 1996 et émet un avis favorable unanime pour l'octroi de la dérogation demandée.

5. Le 10 février 1997, la Ministre-Présidente de la Communauté française prend toutefois la décision suivante :

" Faisant suite à l'avis rendu par la commission d'agrément du 9 septembre 1996, j'ai le regret de vous informer que j'ai décidé de ne pas marquer mon accord, en application de l'article 47, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 7 décembre 1987, pour l'octroi en 1996 d'une dérogation à la diminution de la capacité subventionnée de votre service. Celle-ci sera donc réduite à 9 unités.

En effet, les circonstances de force majeure que vous invoquez ne me semblent pas justifier les dysfonctionnements qui se sont reproduits à plusieurs reprises depuis bon nombre d'années.

(...)"

Il s'agit de la décision faisant l'objet de la demande de suspension.

6. Les 25 et 26 février 1997, la demanderesse ainsi que la fédération des institutions et services spécialisés d'aide aux adultes et aux jeunes s'adressent à la Ministre-Présidente de la Communauté française, espérant que celle-ci reconsidère sa décision.

Il y est répondu comme suit, le 17 mars 1997 :

" (...)

Tout en tenant compte des changements intervenus au sein de cette institution, les circonstances de force majeure que vous invoquez ne justifient pas la sous-occupation relevée de juin 1994 à mai 1995.

En effet, les difficultés que vous avez rencontrées au cours de 1993-1994, période pour laquelle vous avez obtenu une dérogation, ne devaient pas constituer un obstacle au bon fonctionnement de votre service.

En ce sens considérer que ces difficultés justifient une nouvelle fois une sous-occupation, et donc l'octroi d'une dérogation, ne me paraît pas compatible avec une gestion équitable et saine d'un secteur où les besoins sont nombreux.

Par ailleurs, je vous rappelle que la diminution de votre capacité subventionnée pour 1996, n'a aucune conséquence sur votre capacité agréée.

Dès lors si votre service atteint un pourcentage d'occupation supérieur à 72 p.c. au cours de la période de 1995-1996, votre capacité subventionnée sera fixée au même taux que précédemment".

7. Le 3 mars 1997, la demanderesse est avisée que, à la suite de la décision querellée, un arriéré global de 5.143.952 francs sera récupéré sur les prochains états de sommes dues.

8. Le 24 avril 1997, en cours d'instance, la Ministre-Présidente donne instruction de récupérer cette somme sur les douze prochains mois "avec un impact men-

suel, dès lors égal à ce qu'il aurait été si la diminution avait été opérée sur les 12 mois en 1996";

Considérant que la demande, bien que visant à la suspension de l'exécution immédiate d'une décision de refus, est recevable, ne fût-ce que parce que cette suspension aurait pour effet certain d'empêcher - en tout cas momentanément - la récupération des subsides qui auraient été perçus en trop par la demanderesse et pour effet probable d'amener la partie adverse à prendre une nouvelle décision conforme à la légalité;

Considérant, quant à la première condition, que l'association demanderesse prend un moyen, le deuxième de la demande, de l'excès de pouvoir, de la violation de formalités substantielles ou prescrites à peine de nullité, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ainsi que de l'absence de motivation interne ou de la motivation inexacte et contradictoire et du revirement d'attitude; qu'elle voit dans les motifs mentionnés dans la décision attaquée, à savoir que les circonstances de force majeure invoquées par la demanderesse ne semblent pas justifier les dysfonctionnements qui se sont reproduits à plusieurs reprises depuis bon nombre d'années, une formule vague et abstraite posée en postulat par la partie adverse, qui ne permet pas de comprendre en quoi les dysfonctionnements auxquels elle se réfère justifient la décision, d'autant que les mêmes motifs ont amené la partie adverse à accorder la dérogation pour l'année 1995 et que cette même partie adverse a octroyé à la demanderesse un nouvel agrément le 11 mars 1996 sur la base d'une demande fondée exactement sur les mêmes circonstances, et qui ne permet pas davantage de saisir pourquoi la partie adverse a cru devoir s'écarter de l'avis favorable unanime émis par la commission d'agrément;

Considérant que la partie adverse répond que les exigences de motivation sont rencontrées, que la demanderesse ne peut sérieusement soutenir ignorer les dysfonctionnements auxquels la décision attaquée se réfère alors qu'elle les évoque elle-même dans sa demande de dérogation, qu'il s'agit évidemment de la sous-occupation du service qui fait suite à la réorganisation de celui-ci, que si les circonstances de force majeure invoquées par la demanderesse justifiaient une première dérogation, elles n'en justifient pas une seconde, qu'il lui appartenait de prendre toutes les mesures nécessaires pour que sa réorganisation n'entraîne pas une sous-occupation pendant deux années; qu'il n'y a dès lors aucune contradiction entre la décision attaquée et celle qui a octroyé la dérogation pour l'année 1995 pas plus qu'il ne saurait y en avoir avec celle qui accorde un nouvel agrément, agrément et capacité subventionnée étant deux notions différentes, que les lettres du 17 mars 1997 de la Ministre-Présidente sont venues préciser ces motifs de manière telle que la demanderesse était parfaitement informée au moment où elle a introduit sa demande en suspension, qu'enfin, la partie adverse n'avait pas à motiver spécialement sa décision par rapport à l'avis de la commission d'agrément étant donné que l'octroi d'une dérogation n'est qu'une faculté et que le ministre dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant à l'existence de circonstances de force majeure;

Considérant que la lettre du 10 février 1997 qui constitue la décision attaquée est motivée par la seule considération que "les circonstances de force majeure que (la demanderesse invoque) ne (...) semblent pas justifier les dysfonctionnements qui se sont reproduits à plusieurs reprises depuis bon nombre d'années"; que s'il est vrai que l'avis donné par la commission d'agrément ne lie pas le ministre investi du pouvoir de décision, cet avis fût-il même unanimement favorable à l'octroi de la dérogation, encore faut-il que la décision soit soigneusement motivée; que tel n'est pas le cas en l'espèce; qu'il est en effet

manifestement inexact de faire état de dysfonctionnements qui se sont reproduits à plusieurs reprises depuis bon nombre d'années alors que le dossier administratif montre que l'institution a connu fin 1993-début 1994 une crise grave qui a conduit ses responsables à procéder à sa réorganisation complète, à une redéfinition de son projet pédagogique et au renouvellement d'une partie de son personnel de manière telle qu'elle a pu reprendre ses activités normales en octobre 1994; que les effets de cette crise se sont fait sentir sur une période continue de 11 mois mais s'étalant sur deux périodes de référence consécutives, ce qui explique que la demanderesse ait dû solliciter deux dérogations à la capacité subventionnée, l'une pour l'année 1995 et l'autre pour l'année 1996; que les motifs avancés dans les lettres du 17 mars 1997 de la partie adverse ne peuvent être pris en considération vu qu'ils ont été invoqués postérieurement à la décision attaquée et ne constituent pas une explicitation de ceux invoqués dans celle-ci mais sont nouveaux, à savoir que même en tenant compte des changements intervenus au sein de l'institution, les circonstances de force majeure invoquées ne justifient pas la sous-occupation relevée de juin 1994 à mai 1995, sachant que l'institution s'est engagée à résoudre les difficultés rencontrées au cours de 1993-1994 de manière telle que celles-ci ne devaient plus constituer un obstacle au bon fonctionnement du service; qu'au surplus, rien dans le dossier administratif n'établit le bien fondé de ces nouveaux motifs et l'on n'y trouve aucune trace d'un reproche qui aurait été antérieurement adressé à la demanderesse quant à l'insuffisance des mesures de redressement adoptées par elle ou quant au retard dans leur mise en oeuvre; que dans cette mesure, le moyen paraît sérieux;

Considérant quant à la seconde condition, que la demanderesse fait, entre autres, valoir qu'en cas d'exécution immédiate de l'acte attaqué, elle serait contrainte de fermer le service qu'elle gère avec toutes les consé-

quences qui s'ensuivent tant pour elle-même, que pour son personnel et pour les jeunes auxquels elle vient en aide; qu'en particulier, elle avance, chiffres à l'appui, "que le subside actuel ne suffit pas à couvrir les frais de fonctionnement, le solde non couvert l'étant grâce à des dons" et "que la diminution du subside sur base de 9 unités en lieu et place des 15,3 unités de même que la récupération immédiate en 1997 de la différence pour l'exercice 1996 étrangle financièrement la requérante"; que la fermeture du service est d'autant plus regrettable que le taux d'occupation par rapport à la capacité agréée est, ces derniers temps, élevé (96,48 p.c. pour la période du 1^{er} juin 1995 au 31 mai 1996);

Considérant que la partie adverse, sans nier que l'exécution de la décision attaquée entraînera des conséquences pécuniaires importantes pour la demanderesse qui voit le montant de sa subvention diminuer de 5.143.952 francs, souligne cependant que celle-ci n'est pas invitée à rembourser ce montant en une seule fois, de telle sorte qu'il lui est loisible de prendre les mesures d'organisation adéquates pour diminuer ses frais de fonctionnement et de personnel, d'autant que l'exécution de l'acte attaqué entraînera une diminution de 3,5 unités de personnel; que, selon la partie adverse, la demanderesse ne démontre nullement qu'elle serait incapable de poursuivre ses activités avec cet effectif réduit avec pour conséquence que son préjudice ne peut être tenu comme difficilement réparable; qu'il peut d'autant moins l'être que l'acte attaqué produit des effets limités dans le temps et qu'il n'est nullement établi que ceux-ci ne laisseraient d'autre choix à la demanderesse que de cesser ses activités surtout que, selon toute vraisemblance, elle remplira pour l'exercice 1997 les conditions pour obtenir une capacité subventionnée fixée au même taux que précédemment, soit 15,3 unités; qu'en outre, la demanderesse a elle-même participé à la naissance de son préjudice dans la mesure où, à la lumière de son taux d'occupation du

1^{er} juin 1994 au 31 mai 1995 (51,60 p.c.), elle devait savoir que l'application de l'article 40, § 2, de l'arrêté de l'Exécutif du 7 décembre 1987 entraînerait la fixation de la capacité subventionnée à 9 unités, mais a préféré préjuger que la partie adverse lui accorderait à nouveau la dérogation à la diminution de la capacité subventionnée, comme elle l'avait fait le 4 janvier 1995;

Considérant que si, en principe, un préjudice pécuniaire n'est pas, en soi, difficilement réparable, il peut en aller autrement en raison des circonstances de la cause, notamment lorsque ce préjudice a pour effet de compromettre de manière définitive l'activité du demandeur en suspension; que tel est le cas en l'espèce; que s'il est vrai que la décision prise en cours d'instance par la Ministre-Présidente d'étaler le remboursement de l'arriéré global de 5.143.952 francs sur douze mois, soit 428.662 francs par mensualité, au lieu d'imputer cet arriéré sur les prochains états de sommes dues comme il était mentionné dans la lettre du 3 mars 1997, a pour effet d'alléger quelque peu le fardeau de la dette, cet allègement n'est pas suffisamment significatif que pour permettre à l'institution de continuer à fonctionner; que par ailleurs, on n'aperçoit pas comment la demanderesse pourrait poursuivre ses activités avec un effectif réduit de 3,5 unités de personnel, alors qu'il n'est pas contesté qu'actuellement, le pourcentage d'occupation est de plus de 90 p.c.; qu'une réduction de personnel dans de telles circonstances ne peut être que gravement dommageable pour le bon fonctionnement d'un service, tel que celui offert par la demanderesse, qui est appelé à s'occuper de jeunes en difficultés; qu'il s'impose également de prendre en compte l'intérêt de ces derniers, actuellement au nombre de dix-huit, au maintien en activité de la demanderesse; qu'enfin, il ne peut être admis que la demanderesse aurait elle-même participé à la naissance de son préjudice alors qu'elle a introduit à temps sa demande de dérogation et qu'il lui a fallu attendre quelque dix-sept mois avant de

connaître la suite qui y était réservée; que la seconde condition est ainsi remplie;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué puisse être ordonnée sont réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de la décision prise par la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française le 10 février 1997, de ne pas marquer son accord, en application de l'article 47, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté de l'Exécutif du 7 décembre 1987 relatif à l'agrément et à l'octroi (de subventions) aux personnes et services assurant des mesures d'encadrement pour la protection de la jeunesse, pour l'octroi en 1996 d'une dérogation à la diminution de la capacité subventionnée et de réduire celle-ci à 9 unités.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique,
le quatre juillet 1900 nonante-sept par :

M. ANDERSEN, président de chambre,
M^{me} NOTEBAERT, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Chr. NOTEBAERT.

R. ANDERSEN.