

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 71.122 du 26 janvier 1998

A.75.656/VI-14.112

En cause : **l'Association sans but lucratif
"COPAIN PARK",**
ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
avenue Adolphe Lacomblé 816
1030 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 12 septembre 1997 par l'Association sans but lucratif "Copain Park", qui tend à la suspension de l'exécution de "la décision prise par le Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française le 19 août 1997 décidant de ne pas marquer son 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 du service assuré par l'A.S.B.L. requérante et réduisant celle-ci à 9 unités";

Vu la requête introduite simultanément par la même requérante, qui demande l'annulation de la même décision;

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 13 janvier 1998 fixant l'affaire à l'audience du 23 janvier 1998;

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

Entendu, en son rapport, M. HANSE, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me KESTEMONT-SOUMERYN, avocat, 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 demande se présentent comme suit :

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".

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

3. 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.).

4. Le 4 janvier 1995, elle se voit accorder par le Ministre, sur la base de l'article 47, § 1^{er}, 1^o, 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, 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.

5. Le 9 août 1995, elle demande à la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française la confirmation de son agrément prévue à l'article 49 du décret du 4 mars 1991 relatif à l'Aide à la Jeunesse.

6. 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'Asbl 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'Asbl 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."

7. Le 21 août 1995, la requérante 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 partie adverse lui accuse réception de cette demande par courrier du 19 septembre 1995.

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

9. 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.

(...)"

10. 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.

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

12. Par son arrêt n° 67.439 du 4 juillet 1997, le Conseil d'Etat suspend l'exécution de la décision du 10 février 1997.

13. Le 19 août 1997, la Ministre-Présidente de la Communauté française adresse à la requérante une décision libellée comme suit :

" Concerne: Demande d'application de l'article 47, § 1^{er}, 1° de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 7/12/87 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.

Faisant suite à l'avis rendu par la Commission d'agrément du 9 septembre 1996, j'ai le regret de vous infor-

mer que j'ai décidé de ne pas marquer mon accord, en application de l'article 47, § 1er, 1° de l'arrêté du 7/12/87, 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, l'adaptation de la capacité visée par la disposition précitée peut être consentie "lorsque le service justifie avoir été empêché de fonctionner normalement par l'effet d'événements calamiteux, cas fortuit ou toute autre circonstance de force majeure", c'est-à-dire un événement extérieur imprévisible, inévitable, indépendant du titulaire de l'obligation et qui en rend l'exécution impossible.

Or, la justification sur laquelle se base votre demande, à savoir la prolongation sur deux exercices des conséquences de la crise grave que l'institution a connue fin 1993-début 1994 - conséquences qui avaient justifié une dérogation précédente - ne correspond pas aux caractéristiques des notions susvisées.

Ainsi, il n'est pas permis d'affirmer que les dysfonctionnements rencontrés au cours de 1993-1994 aient gardé en 1994-1995 leur caractère imprévisible qui justifierait une dérogation en 1996. Au contraire, la sous-occupation que vous invoquez repose sur les mêmes circonstances que celles qui avaient motivé la première dérogation, de sorte qu'on ne peut plus leur reconnaître le caractère de circonstance de force majeure ou de cas fortuit. Dès lors que vous aviez connaissance de ces circonstances, il vous appartenait de prendre les mesures appropriées pour y faire face. Seuls de nouveaux éléments auraient éventuellement pu justifier une nouvelle dérogation.

Par conséquent, considérer que les difficultés invoquées justifient une nouvelle dérogation ne me paraît pas compatible avec le prescrit légal, ni avec une gestion équitable et saine du secteur où les besoins sont nombreux.

La présente retire et remplace la décision du 10 février 1997. Il n'est en effet pas certain que celle-ci était parfaitement conforme à l'obligation de motivation formelle des actes administratifs.

(...)"

Cette décision constitue l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée.

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des

moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que la requérante invoque un moyen, le troisième de sa demande, "pris 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 reproche à la décision attaquée de vouloir ignorer notamment "qu'une seule crise a affecté l'institution de la requérante et que seuls les hasards du calendrier ont fait chevaucher deux exercices de référence, seule raison pour laquelle deux demandes de dérogation ont dû être sollicitées";

Considérant que la partie adverse, en réponse, admet que "la sous-occupation qui est invoquée pour la période de référence 1994-1995 repose sur les mêmes circonstances que celles qui avaient motivé la dérogation déjà accordée en 1995", mais énonce qu'"il convenait en l'espèce que la requérante prenne, suite aux «dysfonctionnements», reconnus comme «cas fortuit» ou «de force majeure» en 1993-1994, le plus rapidement possible les dispositions qui s'imposaient pour qu'ils ne perdurent pas en 1994-1995, en sorte que seules de nouvelles circonstances et non pas la suite d'une crise intervenue en 1993-1994, - qui, faut-il le rappeler, a débuté à la mi-1992, - auraient pu justifier une nouvelle dérogation en 1996";

Considérant que les parties conviennent de ce que les mêmes difficultés, détaillées dans le rapport de G. DUCOBU des 28 décembre 1993 et 4 janvier 1994, expliquent

la sous-occupation de l'institution de la requérante pendant les périodes de référence 1993-1994 et 1994-1995;

Considérant que la première "dérogation" accordée le 4 janvier 1995 a admis que ces difficultés avaient empêché l'institution de la requérante de fonctionner normalement "par l'effet d'événements calamiteux, cas fortuit ou toute autre circonstance de force majeure" pendant la période de référence 1993-1994;

Considérant qu'il est constant que les effets de ces difficultés sur le taux d'occupation se sont prolongés pendant la période de référence 1994-1995, l'institution n'ayant pu reprendre des activités normales qu'en septembre 1994;

Considérant que la durée des effets de cette crise s'explique par la nature des remèdes qui devaient y être apportés: renforcement de la sécurité de l'immeuble d'hébergement des jeunes, remaniement fondamental du personnel, y compris le directeur, encadrant les jeunes pris en charge, avec les problèmes de préavis inhérents aux contrats de travail, définition d'un nouveau projet éducatif à soumettre à l'approbation de la partie adverse, confirmation de l'agrément à obtenir de la partie adverse conformément à l'article 49 du décret du 4 mars 1991 relatif à l'Aide à la Jeunesse, information à donner et confiance à susciter à nouveau auprès des autorités décidant du placement des jeunes;

Considérant qu'aucun des rapports de l'inspecteur G. DUCOBU, ni celui des 28 décembre 1993 et 4 janvier 1994, ni celui du 27 avril 1994, ni celui du 25 mai 1994, ne reproche à la requérante d'avoir tardé à remédier aux graves difficultés apparues; que, au contraire, le dernier de ces rapports, examinant les suites données à la mise en demeure du 9 mars 1994, conclut à plusieurs reprises

qu'"il faut attendre", notamment "à cause des congés payés qui vont arriver";

Considérant qu'il apparaît ainsi que l'acte attaqué confond les difficultés apparues et constitutives de force majeure ou de cas fortuit avec leurs conséquences qui se sont prolongées dans le temps et qui sont devenues très vite de moins en moins imprévisibles; qu'un tel motif, après une première décision de "dérogation", devenue définitive et qui avait accepté le principe du "cas fortuit" ou de la "force majeure", s'avère inadéquat et méconnaît la notion de "cas fortuit" ou de "force majeure"; qu'en outre, le motif qui reproche à la requérante de n'avoir pas pris les mesures appropriées pour faire face aux difficultés apparues et empêcher qu'elles ne retentissent sur la période de référence 1994-1995 ne repose sur aucun élément du dossier administratif et paraît bien constituer une erreur manifeste d'appréciation; que le moyen est sérieux;

Considérant, quant à la condition du préjudice, que la requérante fait valoir en substance que, "devenant tenue de rembourser une somme de 5.143.952 francs à la partie adverse, (elle) serait inévitablement condamnée à cesser immédiatement ses activités, à fermer le service géré en matière de protection de la jeunesse, ce qui ne manquerait pas de causer un préjudice grave difficilement réparable tant à l'ASBL requérante qu'à l'ensemble des jeunes hébergés";

Considérant que, en réponse, la partie adverse fait observer que "les arriérés réclamés sont récupérés par mensualités et non pas en une seule fois", et que "la diminution de la capacité subventionnée ne vise que l'exercice 1996"; que, selon elle, cette récupération impliquerait seulement "que la requérante réduise temporairement ses activités mais non pas (qu'elle) les cesse définitivement"; qu'elle soutient en outre que la requé-

rante a elle-même créé et aggravé son préjudice dès lors qu'elle a "tablé sur la certitude d'une obtention d'une dérogation pour 1996 comme elle l'avait obtenue en 1995";

Considérant que la requérante reproduit ainsi le risque de préjudice qu'elle avait déjà allégué devant le Conseil d'Etat lors de la procédure ayant abouti à l'arrêt n° 67.439 du 4 juillet 1997;

Considérant que, comme cet arrêt n° 67.439 en avait déjà décidé, le risque ainsi décrit peut être tenu pour établi; qu'une réduction, ne serait-ce que temporaire, de ses activités ne paraît pas pouvoir être raisonnablement envisagée par la requérante, alors que l'institution connaît actuellement un taux d'occupation de 106 % de la capacité agréée et de 118 % de la capacité subventionnée, et alors que la partie adverse, qui ne conteste pas ces taux actuels, indique elle-même dans l'acte attaqué que "les besoins sont nombreux" dans le secteur de l'aide à la jeunesse; que, par ailleurs, la partie adverse n'est pas fondée à reprocher à la requérante d'avoir continué, pendant la période de sous-occupation, à fonctionner sur la base d'un budget non adapté à cette sous-occupation; que, sans doute, les frais d'entretien des jeunes encore hébergés (frais variables) y étaient-ils moins élevés, et il en fut tenu compte, mais les frais fixes, inhérents à l'entretien de l'immeuble et à la rémunération du personnel, et représentant la plus grosse partie du budget, demeuraient inévitablement inchangés;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que soit accueillie une demande de suspension, sont remplies,

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 19 août 1997 de ne pas marquer son accord, en application de l'article 47, § 1^{er}, 1^o de l'arrêté du 7 décembre 1987, pour l'octroi en 1996 d'une dérogation à la diminution de la capacité subventionnée du service de l'ASBL "COPAIN PARK", et de réduire cette capacité à 9 unités.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre des référés, le vingt-six janvier 1900 nonante-huit par :

M. HANSE, conseiller d'Etat, président f.f.,
M^{me} NOTEBAERT, greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Chr. NOTEBAERT

Ph. HANSE.