**CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.**

**A R R E T**

n° 72.843 du 30 mars 1998

A.67.002/VI-13.049
A.67.003/VI-13.050

En cause : **l'Association sans but lucratif Jeunesse et Droit**,

ayant élu domicile chez
Me Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1210 Bruxelles,

contre :

**la Communauté française**,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Eric LEMMENS, avocat,
rue du Parc 79
4020 Liège.

---

**LE CONSEIL D'ETAT, VIe CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 29 décembre 1995 par l'association sans but lucratif Jeunesse et Droit qui demande l'annulation de "l'article 22 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mai 1995 fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organismes privés de formation et de perfectionnement du personnel des services agréés" (A.67.003/XIII-13.050);

Vu la requête introduite le 29 décembre 1995 par l'association sans but lucratif Jeunesse et Droit qui demande l'annulation de "la décision prise le 1er juillet

1995 par le Ministre de la Communauté française qui a l'Aide à la jeunesse dans ses attributions, par laquelle il agrée quatre organismes privés de formation et de perfectionnement des services agréés (le Service d'éducation permanente pour travailleurs sociaux A.S.B.L., le Service intervention recherche jeunes A.S.B.L., le Centre laïque de formation A.S.B.L. et La Trace A.S.B.L.) en application de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mai 1995 fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organismes privés de formation et de perfectionnement du personnel des services agréés" (A.67.002/XIII-13.049);

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu les ordonnances du 3 octobre 1996 ordonnant le dépôt au greffe des dossiers et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu les ordonnances du 13 mai 1997, notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience du 11 juin 1997;

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

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me E. LEMMENS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis en partie conforme, M$^{me}$ HAUBERT, premier auditeur au Conseil d'Etat;

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 des requêtes se présentent comme suit :

1. La requérante, créée le 17 décembre 1981, "a pour but de promouvoir à Bruxelles et en Wallonie l'éducation permanente des jeunes, des parents et de toute personne intéressée professionnellement ou non aux problèmes de la jeunesse, spécialement dans le domaine du droit". Elle peut "notamment créer et gérer des services de formation et d'assistance aux personnes, ou passer toute convention à cet effet avec tout service public ou privé concerné".

2. L'article 54 du décret du 4 mars 1991 relatif à l'Aide à la jeunesse prévoit que "l'Exécutif peut agréer et subventionner selon les normes qu'il détermine des organismes privés qui ont pour mission d'assurer la formation et le perfectionnement professionnels du personnel des services agréés dans le cadre du présent décret".

3. En exécution de cet article, le Gouvernement de la Communauté française adopte, le 15 mai 1995, un arrêté "fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organismes privés de formation et de perfectionnement du personnel des services agréés".

L'article 22 de cet arrêté dispose que celui-ci entre en vigueur le 16 mai 1995. Il s'agit de la disposition attaquée par le recours A.67.003/VI-13.050.

Cet arrêté sera publié au Moniteur belge du 18 novembre 1995.

4. Par quatre arrêtés du 10 août 1995, pris en application de l'arrêté susdit du 15 mai 1995 non encore

publié, la Communauté française agrée, avec effet au 1er juillet 1995, quatre organismes de formation et de perfectionnement des services agréés. Il s'agit des actes attaqués par le recours A.67.002/VI-13.049.

Cet agrément est porté à la connaissance des services agréés résidentiels et non résidentiels, des organismes collaborant à la protection de la jeunesse et des organismes d'adoption, par lettre-circulaire du 23 octobre 1995.

La requérante introduit une demande d'agrément le 28 décembre 1995;

Considérant que les recours sont connexes et qu'il y a lieu de les joindre;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité déduite de ce que la requérante ne disposerait pas de l'intérêt requis; qu'elle souligne que la requérante a introduit une demande d'agrément et que, le budget fût-il épuisé, elle peut encore bénéficier à l'avenir, sans pouvoir prétendre à aucun droit à cet égard, d'un agrément et d'une subvention;

Considérant qu'en réplique, la requérante précise son intérêt à la lumière de deux circonstances : d'une part, elle "a été privée d'une chance que sa demande soit analysée (et donc) d'obtenir l'agrément dans le même délai que les organismes qui ont bénéficié de l'agrément sur base de cet arrêté", et d'autre part, "l'annulation de la disposition attaquée aurait pour conséquence que les agréments accordés avant la publication de l'arrêté au Moniteur belge en deviendraient dépourvus de base légale", et "l'autorité administrative serait dès lors tenue de revoir les décisions d'agrément et de prendre en considération toutes les demandes qui lui sont soumises afin de procéder à un examen des mérites respectifs de chaque

association pour déterminer celles qui répondent au mieux à l’intérêt du public";

Considérant, en ce qui concerne le recours A.67.003/VI-13.050, que l’annulation de l’article 22 de l’arrêté réglementaire du 15 mai 1995 aurait pour effet de priver de base légale les arrêtés individuels du 10 août 1995; qu’à la suite de leur annulation, la requérante retrouverait une chance d’obtenir l’agrément et la subvention sollicités; que la partie adverse ne peut raisonner comme si les crédits budgétaires disponibles étaient illimités alors qu’ils ne le sont manifestement pas; que l’exception d’irrecevabilité ne peut être accueillie;

Considérant, en ce qui concerne le recours A.67.002/VI-13.049, qu’en soulevant cette exception, du reste liée au premier moyen, la partie adverse prétend se prévaloir d’une élasticité budgétaire évidemment démentie par les faits; que la requérante a intérêt, dès lors que les limites budgétaires existent, à poursuivre l’annulation des décisions attaquées, afin de retrouver une chance de se voir agréer; que l’exception ne peut être accueillie;

Considérant qu’à l’appui de son recours dirigé contre l’article 22 de l’arrêté du 15 mai 1995 (A.67.003/VI-13.050), la requérante prend un moyen unique déduit de la violation du principe de non-rétroactivité des actes administratifs;

Considérant que l’arrêté attaqué a été pris le 15 mai 1995, et fixe son entrée en vigueur au lendemain, 16 mai; qu’il ne comportait, au moment où il a été pris, aucune rétroactivité; que la circonstance que sa publication au Moniteur belge a tardé est de nature à affecter la force obligatoire de l’arrêté et son opposabilité aux tiers, mais non à rendre illégal a posteriori

un règlement qui était légal; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend, dans le recours A.67.002/VI-13.049, un premier moyen "de la violation des articles 10, 159 et 190 de la Constitution, (...) de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation du principe général de la non-rétroactivité des actes administratifs (et pour autant que de besoin, de l'article 2 du Code civil), de la violation du principe de bonne administration et de l'absence de motif adéquat, pertinent et admissible soutenant l'acte attaqué"; qu'en une première branche, elle soutient que la décision attaquée a été prise le 1er juillet 1995 par la partie adverse, alors que l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mai 1995 n'a été publié au Moniteur belge que le 18 novembre 1995 et ne pouvait rétroagir au 16 mai 1995, de sorte que la décision attaquée est dépourvue de base légale; qu'en une deuxième branche, elle fait valoir que la décision attaquée a été prise le 1er juillet 1995 par la partie adverse, alors que l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mai 1995 n'a été publié au Moniteur belge que le 18 novembre 1995 et que l'éventuel effet rétroactif qui s'attacherait à cet arrêté prive la requérante de la possibilité de faire acte de candidature officiellement en respectant la procédure réglementaire et empêche l'autorité administrative de faire la comparaison des mérites respectifs de chacun des organismes en présence pour l'attribution des agréments conformément aux dispositions décrétales et réglementaires;

Considérant que la partie adverse observe que, par l'article 22 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mai 1995, ledit arrêté ne rétroagit pas à une date antérieure à son adoption, mais à une date antérieure à sa publication; qu'elle estime que, ce faisant, l'arrêté ne rétroagit pas stricto sensu et que

seule son entrée en vigueur précède la date de la publication au Moniteur belge, mais que cette circonstance est justifiée par le fait que, les délais de publication étant relativement longs, il convenait néanmoins - et ce sans délai dans l'intérêt des bénéficiaires du décret du 4 mars 1991 relatif à l'Aide à la jeunesse - "d'organiser la formation du personnel des services privés subventionnés en vue d'accroître l'efficacité de leur action éducative", ce que précisent les arrêtés du 10 août 1995 accordant l'agrément à quatre organismes de formation; qu'elle relève que la requérante n'a été en aucune manière empêchée de faire officiellement acte de candidature, ce qu'elle a du reste fait; qu'à son estime, aucun organisme n'a été "initié" pour introduire une candidature puisque le projet d'arrêté avait été présenté pour avis au Conseil communautaire de l'Aide à la jeunesse et que les 51 membres de ce Conseil consultatif avaient connaissance du projet;

Considérant qu'aux termes de l'article 190 de la Constitution, "aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi";

Considérant que l'article 84 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 est rédigé comme suit :

" La publication et l'entrée en vigueur des arrêtés des Gouvernements sont fixées comme suit :

1° Les arrêtés des Gouvernements sont publiés au Moniteur belge avec une traduction en néerlandais ou en français, selon le cas. Les arrêtés du Gouvernement wallon sont en outre publiés avec une traduction en langue allemande.

Néanmoins, lorsqu'ils n'intéressent pas la généralité des citoyens, les arrêtés visés à l'alinéa premier peuvent n'être publiés que par extrait ou ne faire l'objet que d'une simple mention au Moniteur

belge; si leur publicité ne présente aucun caractère d'utilité publique, ils peuvent ne pas être publiés.

2° Les arrêtés sont obligatoires à partir du dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai.

Les arrêtés notifiés aux intéressés sont obligatoires à partir de leur notification ou de leur publication si elle lui est antérieure";

Considérant qu'il découle de l'article 190 de la Constitution que les arrêtés du Gouvernement de la Communauté française ne sont obligatoires qu'à partir de leur publication; que la faculté, ouverte par la loi, de déroger au délai normal d'entrée en vigueur de dix jours après la publication, ne peut valablement être mise en oeuvre que dans le respect de la règle constitutionnelle;

Considérant, il est vrai, qu'après son édiction et avant sa publication, un arrêté a force exécutoire, en ce sens que des mesures qui pourvoient à son application peuvent être prises, mais à la condition de ne pas imposer d'obligation aux administrés et de ne pas porter préjudice aux droits de ceux-ci;

Considérant qu'en l'espèce, la partie adverse convient de ce que, par les quatre agréments attaqués, le crédit budgétaire ad hoc était épuisé, de sorte que plus aucun agrément ne pouvait être accordé en faisant bénéficier son titulaire d'une subvention; qu'elle ne pouvait ignorer cette circonstance au moment où elle prit les décisions attaquées;

Considérant que les décisions attaquées par le recours A.67.002/VI-13.049, bien qu'elles se présentent comme des décisions favorables à certains administrés - les bénéficiaires des agréments - impliquent aussi le refus d'agrément et, en tout cas, de subvention pour les autres institutions qui étaient susceptibles de les solliciter; qu'en ce sens, elles constituent des décisions défavorables à certains administrés, qui ne pouvaient être

adoptées avant que le règlement qui en constitue le fondement n'ait été rendu obligatoire, en vigueur et opposable par la publication au Moniteur belge; que le moyen est fondé en ses deux premières branches,

**D E C I D E :**

**Article 1er**.

Les affaires inscrites sous les nos A.67.002/XIII-13.049 et A.67.003/XIII-13.050 sont jointes.

**Article 2**.

Sont annulés les quatre arrêtés du 10 août 1995 par lesquels le Gouvernement de la Communauté française agrée en tant qu'organisme de formation et de perfectionnement des services agréés, avec effet au 1er juillet 1995, l'association sans but lucratif Centre laïque de formation, rue de l'Eglise, 14, à 1080 Bruxelles, l'association sans but lucratif Service d'éducation permanente pour travailleurs sociaux (SEPTs), rue Belliard, 23A, boîte 8, à 1040 Bruxelles, l'association sans but lucratif Service intervention recherche jeunes (Synergie), rue des Alliés, 307, à 1060 Bruxelles, et l'association sans but lucratif La Trace, avenue du Roi, 70, à 1060 Bruxelles.

**Article 3**.

Le recours A.67.003/VI-13.050 est rejeté.

**Article 4**.

Les dépens, liquidés à la somme de 8.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e^ chambre, le trente mars 1900 nonante-huit par :

MM. ANDERSEN, président de chambre,
LEROY, conseiller d'Etat,
HANSE, conseiller d'Etat,
M^me^ MALCORPS, greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. R. ANDERSEN.