

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 211.503 du 24 février 2011

A. 195.308/XV-1415

En cause : **l'a.s.b.l. Institut des Affaires Publiques (I.A.P.),**

ayant élu domicile chez
Me Ph. HERMAN, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Coopération au développement,

ayant élu domicile chez
Me E. JACUBOWITZ, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 janvier 2010 par l'association sans but lucratif Institut des Affaires publiques, qui demande l'annulation de la décision prise le 23 novembre 2009 par le ministre de la Coopération au développement de lui refuser l'agrément en qualité d'O.N.G.;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties, le dernier mémoire de la partie adverse et la lettre valant dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 19 janvier 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 février 2011 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. Ph. QUERTAINMONT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me C. CARPENTIER *loco* Me Ph. HERMAN, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me E. JACUBOWITZ, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

1. Une association sans but lucratif dénommée «Institut des Affaires publiques» (en abrégé «I.A.P.») a été constituée en 1977 à l'initiative de l'Université de l'État à Mons, de la Faculté universitaire catholique de Mons et du Centre universitaire de Charleroi (en abrégé «CUNIC»).

Elle avait son siège dans des locaux situés avenue Général Michel à Charleroi et son but social était «de concevoir, proposer et mettre en œuvre des programmes d'accompagnement, des formations locales à l'étranger et en Belgique, ainsi que des expertises à destination des pays en voie de développement» (article 3 des statuts).

Concrètement, l'I.A.P. a proposé des programmes de formation destinés aux agents de collectivités publiques, dont des fonctionnaires de pays en développement.

2. A partir de 1995, cette institution est devenue un département du CUNIC, lequel a la forme d'une a.s.b.l. Dans ce cadre, l'I.A.P. a continué à exercer ses activités de formations, y compris à l'étranger, ses activités destinées aux pays en développement prenant de plus en plus d'ampleur.

3. La requérante expose ensuite dans sa requête qu'«en juin 2008, afin de pouvoir continuer à offrir ses services aux pays en développement avec le soutien de la Direction générale de la Coopération au développement suite aux décisions du Ministre en charge de la Coopération, il a été décidé de rendre l'I.A.P. à nouveau indépendant et de recréer la structure initiale en la dotant de moyens inchangés».

4. Le 21 octobre 2008, la requérante a introduit auprès de la Direction générale de la Coopération au développement une demande d'agrément en qualité d'O.N.G. sur la base de l'arrêté royal du 14 décembre 2005 relatif aux agréments d'organisations non gouvernementales de développement.

Cette demande était notamment libellée ainsi qu'il suit:

« (...)»

Comme vous le savez, nous travaillons depuis de nombreuses années avec la DGCD que ce soit dans le cadre de l'organisation des stages groupes internationaux ou de la mise en œuvre d'un programme spécifique au Mali au cours de ces trois dernières années.

Pour pouvoir continuer notre partenariat, il nous est aujourd'hui demandé de devenir ONG et nous considérons qu'il s'agit là d'une réelle opportunité de continuer à développer nos activités et programmes dans un cadre encore mieux défini.

Suite aux décisions du Ministre, qui nous ont un peu surpris par leur rapidité d'application, vous nous avez permis de continuer nos activités jusque juin 2009 en prolongeant le délai d'utilisation des fonds 2008, ce dont nous vous remercions.

Pour donner suite à notre partenariat actuel au Mali et aux missions exploratoires que nous avons menées en RDC et au Benin, nous aimerions commencer un nouveau programme en septembre 2009. Vous comprendrez dès lors que nous espérons recevoir une réponse le plus rapidement possible, tenant compte des disponibilités de vos collaborateurs et des dossiers que vous traitez pour le moment. De notre côté, nous serons disponibles à votre meilleure convenance pour apporter toutes les précisions voulues et accueillir l'Administration lors de la visite au siège de notre organisation.

(...)».

5. Le 27 juillet 2009, le directeur général de la Coopération au développement adresse une note à son ministre, laquelle note après examen de la demande au regard des différentes conditions fixées par l'article 2 de l'arrêté royal précité, propose l'octroi de l'agrément sollicité en qualité d'organisation non gouvernementale.

6. Le 23 novembre 2009, le ministre de la Coopération au développement prend une décision négative et écrit ce qui suit à la requérante:

« En octobre 2008, vous avez introduit une demande d'agrément pour l'a.s.b.l. Institut des Affaires publiques en qualité d'ONG. Cette demande a été examinée conformément à l'article 2 de l'arrêté royal du 14 décembre 2005 relatif aux agréments d'organisations non gouvernementales de développement.

J'ai le regret de vous informer que je ne puis réserver une suite favorable à votre requête. En effet, l'IAP était un département universitaire et fonctionnait comme tel. Il a été décidé d'en faire une a.s.b.l. avec l'objectif de demander l'agrément ONG et d'avoir ainsi accès au cofinancement de la coopération belge. Dans cette démarche, l'assise sociétale est donc inexistante et cela cautionne la continuité de fonctionnement, un des critères d'agrément.

Je tiens à préciser que malgré cette décision, je ne mets pas en doute la bonne volonté qui vous anime ainsi que votre équipe ni la pertinence des activités de l'IAP».

Il s'agit de la décision attaquée;

Considérant qu'à l'appui de son recours la requérante soulève un premier moyen pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'inexactitude des motifs de fait; qu'elle fait valoir l'inexactitude des motifs de fait, étant donné que l'acte attaqué se fonde sur le fait que la requérante était un département universitaire et fonctionnait comme tel, alors qu'en réalité elle était «un département d'une association sans but lucratif spécialement destiné à l'organisation de formations à l'étranger»; que la requérante critique également le motif de la décision attaquée selon lequel «l'assise sociétale est donc inexistante et cela cautionne la continuité de fonctionnement, un des critères d'agrément»; qu'elle estime qu'il s'agit là d'une formule creuse et difficilement compréhensible, qui n'est pas adéquate au sens de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991;

Considérant que la partie adverse répond que le fait que la requérante ait été un département universitaire ou un département d'un centre universitaire constitué en a.s.b.l. (le CUNIC) n'a aucune importance, car le motif déterminant de l'acte attaqué n'est pas celui-là mais bien le fait que la requérante a adopté la structure qui est actuellement la sienne dans le seul but de pouvoir bénéficier d'une aide financière; qu'à propos du motif selon lequel «l'assise sociétale est donc inexistante et cela cautionne la continuité de fonctionnement, un des critères d'agrément», la partie adverse relève que la requérante critique une partie d'une phrase et qu'à la lecture de l'ensemble de l'alinéa, il apparaît que l'acte attaqué n'est en vérité affecté que d'une erreur matérielle, le mot «cautionne» étant le fruit d'une simple erreur étant donné qu'il fallait lire «met en péril»; que la partie adverse se réfère également au procès-verbal d'une rencontre qui a eu lieu le 30 novembre 2009 entre le directeur de la partie requérante et un conseiller du ministre, au cours de laquelle ce conseiller a exposé que «la séparation artificielle du CUNIC pour pouvoir recevoir des subsides via l'agrément ONG ne donnait aucune assurance quant à l'indépendance et la continuité de fonctionnement, un des critères de l'agrément»; que la partie adverse conclut que les motifs de l'acte attaqué ont par là été «clarifiés» et que la requérante n'a dès lors plus intérêt à invoquer une violation de la loi du 29 juillet 1991;

Considérant que l'association requérante soulève un second moyen pris de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elle soutient que la formule «assise sociétale» figurant dans la décision attaquée est sibylline et semble devoir s'interpréter comme une absence de moyens matériels et humains, alors qu'il résulte du dossier introduit à l'appui de la demande d'agrément que la requérante poursuivait, avec les mêmes moyens matériels et humains, dans les mêmes locaux et les mêmes conditions, l'activité qui était la sienne en tant que département du CUNIC; qu'elle conclut que

l'appréciation selon laquelle son assise sociétale serait inexistante relève de l'erreur manifeste d'appréciation;

Considérant qu'en réponse la partie adverse fait valoir qu'il résulte de la réfutation du premier moyen que l'acte attaqué est fondé sur la constatation de l'adoption d'une structure de fonctionnement dans le seul but de pouvoir obtenir des subsides et que c'est dans ce sens qu'il faut comprendre la justification selon laquelle «dans cette démarche, l'assise sociétale est donc inexistante»; qu'elle expose ensuite que l'«assise sociétale» se concrétise à deux niveaux, étant «le niveau le plus global» qui est «celui de l'ancrage dans la société qui se reflète par le nombre et le dynamisme de ses membres» et le niveau du «dynamisme des organes décisionnels»; que la partie adverse en déduit qu'«une a.s.b.l. dont les objectifs et la gestion sont assurés par les permanents qui simplement demandent formellement l'approbation d'organes passifs et peu engagés n'est pas durable et ne peut garantir une saine gestion à long terme»; qu'elle ajoute que dans le cas de l'I.A.P., «on peut douter de l'engagement des membres si le premier objectif poursuivi avec la création de l'a.s.b.l. était de demander l'agrément ONG», et conclut qu'il n'y a pas d'erreur manifeste d'appréciation à considérer que la requérante soit dépourvue d'assise sociétale;

Considérant, sur les deux moyens réunis, que l'article 2 de l'arrêté royal du 14 décembre 2005 relatif aux agréments d'organisations non gouvernementales de développement prévoit ce qui suit:

« À la date de sa demande d'agrément, l'organisation doit satisfaire aux conditions suivantes:

1° être constituée conformément à la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, telle que modifiée par la loi du 2 mai 2002 ou être une société à finalité sociale conformément à la loi du 13 avril 1996 modifiant les lois sur les sociétés commerciales, coordonnées le 30 novembre 1935;

2° avoir comme principal objet social la coopération au développement;

3° mener des activités conformes aux objectifs de la Coopération Internationale belge visés à l'article 3 de la loi sur la coopération internationale du 25 mai 1999 en tenant compte des critères de pertinence visés à l'article 4 de la même loi;

4° avoir une expérience pertinente et actuelle dans un ou plusieurs domaine(s) en relation avec la coopération au développement. Cette expérience doit être démontrée dans les rapports d'activités officiels des trois dernières années de l'organisation requérante;

5° pouvoir présenter à l'appui de la requête:

- une description de sa vision en matière de coopération au développement et de la mission qu'elle se donne dans ce cadre;

- une description planifiée de ses objectifs à moyen et à long terme en ce compris un plan financier. Celui-ci donne un aperçu de tous les moyens financiers que l'organisation pense pouvoir mettre en œuvre pour réaliser ses

objectifs. Sont ici visés aussi bien les moyens propres de l'organisation que les moyens provenant d'instances publiques ou privées. Ces moyens sont mentionnés séparément dans le plan financier selon leur origine;

- une description de la stratégie mise en œuvre pour atteindre ces objectifs;

6° être autonome, ce qui signifie qu'un membre en activité de service du personnel du SPF Affaires Etrangères, Commerce Extérieur et Coopération au Développement ou un membre de la cellule stratégique du Ministre de la Coopération au Développement ne peut assurer un mandat de gestion au sein de l'organisation;

7° être à même d'assurer la continuité de son fonctionnement;

8° disposer d'une comptabilité transparente, conformément à l'arrêté royal du 19 décembre 2003 relatif aux obligations comptables et à la publicité des comptes annuels de certaines associations sans but lucratif, associations internationales sans but lucratif et fondations;

9° avoir une majorité des membres des organes de direction qui possèdent la nationalité belge.»;

Considérant qu'il ressort de la motivation de la décision attaquée que le refus opposé par la partie adverse à la demande de l'association requérante tient principalement à la considération de «l'absence d'assise sociétale» mettant en péril sa «continuité de fonctionnement», et ce en vertu de l'article 2, 7°, de l'arrêté précité du 14 décembre 2005, qui prévoit que l'une des conditions d'agrément en qualité d'O.N.G. est la capacité d'«assurer la continuité de son fonctionnement»;

Considérant toutefois que la décision attaquée ne comprend pas de considération de nature à comprendre le raisonnement tenu par la partie adverse en rapport avec deux éléments importants, à savoir:

- en quoi le fait d'acquérir un statut d'association sans but lucratif, au lieu d'un statut de département universitaire, est de nature à faire entièrement disparaître (rendre «inexistante» selon les termes mêmes de la décision) «l'assise sociétale» de l'I.A.P.;

- et en quoi l'absence d'une telle «assise sociétale», non autrement définie dans la décision, est de nature à mettre en péril la continuité de fonctionnement de cet organisme;

que si la considération selon laquelle «l'I.A.P. était un département universitaire et fonctionnait comme tel» n'est pas fausse, cette constatation ne suffit cependant pas à démontrer que son statut actuel mettrait en cause la continuité de son fonctionnement, et ce d'autant plus que l'I.A.P. existe depuis plus de trente ans et est demeuré structurellement distinct du Centre universitaire de Charleroi jusqu'en 1995; que l'affirmation figurant dans le mémoire en réponse de la partie adverse, selon laquelle la requérante a adopté une nouvelle structure de fonctionnement «dans le seul but de pouvoir obtenir des subsides» ne trouve pas d'appui dans les pièces du dossier soumis au Conseil d'État; qu'en particulier, aucun élément concret ne permet

de remettre en cause l'affirmation de la partie requérante selon laquelle elle «a adopté la forme d'a.s.b.l. non pas pour bénéficier d'une aide financière, mais pour pouvoir continuer les activités exercées au sein du CUNIC avec le soutien de la DGCD»; qu'il n'est d'ailleurs pas illégitime pour une organisation d'adopter la forme juridique qui lui permettra de remplir les conditions réglementaires fixées pour obtenir un agrément, fût-ce dans la perspective de bénéficier d'un financement en qualité d'organisme agréé; qu'enfin, les explications apportées par un conseiller du ministre au directeur de l'I.A.P. et relatées dans un procès-verbal du 30 novembre 2009 produit par la partie adverse, ne sont pas de nature à pallier *a posteriori* l'insuffisance de motivation de la décision attaquée;

Considérant que les moyens de la requête, en tant qu'ils invoquent un défaut de motivation et une erreur manifeste d'appréciation, doivent être considérés comme fondés,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision prise le 23 novembre 2009 par le ministre de la Coopération au développement, refusant l'agrément de l'a.s.b.l. Institut des Affaires publiques à Charleroi en qualité d'O.N.G.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-quatre février deux mille onze par :

M. M. LEROY,	président de chambre,
M. Ph. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M. I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M. R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY