

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 212.076 du 16 mars 2011

A. 192.942 /XV-1039

En cause : **l'a.s.b.l. Service international de recherche,
d'éducation et d'action sociale (SIREAS),**

ayant élu domicile chez
Me M. KAISER, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,

ayant élu domicile chez
Me A. DETHEUX, avocat,
rue du Mail 13
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 juin 2009 par l'association sans but lucratif Service international de recherche, d'éducation et d'action sociale (SIREAS) qui demande l'annulation de l'arrêté de la ministre de la Culture et de l'Audiovisuel de la Communauté française du 8 avril 2009 lui refusant la reconnaissance en tant que service d'éducation permanente dans l'axe 3.2., article 3, 3, 2°, du décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente;

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 et les derniers mémoires;

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 S. BEN MESSAOUD *loco* Me M. KAISER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me C. CARPENTIER *loco* Me A. DETHEUX, avocat, comparaissant 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. Le décret de la Communauté française du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente prévoit la reconnaissance d'associations actives en ce domaine ainsi que l'allocation de subventions aux associations reconnues.

Les conditions de reconnaissance ainsi que la procédure à suivre et les voies de recours sont précisées dans un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 avril 2004 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente.

2. La requérante (en abrégé «SIREAS») est une association sans but lucratif dont l'objet statutaire est décrit comme suit:

- L'aide sous toutes ses formes, dans l'esprit de l'évangile du Christ, à toutes personnes et notamment aux étudiants, réfugiés, travailleurs immigrés et leur famille, par des actions d'éducation permanente et de formation et par toute action visant à l'insertion et l'intégration de ces personnes dans les milieux de vie et de travail, sans préjudice, le cas échéant, de l'orientation du consultant vers d'autres services;
- L'étude de problèmes posés par la présence ou l'immigration en Belgique des travailleurs étrangers;
- L'information de l'opinion publique belge sur les problèmes des étrangers résidant en Belgique;
- L'insertion des immigrés par le logement.

3. A la date du 29 mars 2007, la requérante a sollicité auprès des services de la partie adverse sa reconnaissance dans l'«axe 1» et dans l'«axe 3.2.» visés respectivement aux articles 3.1. et 3.3. du décret précité du 17 juillet 2003.

Le 2 juillet suivant, et après avoir réclamé à la requérante certains éléments pour compléter son dossier, la partie adverse l'informe que sa demande de reconnaissance est recevable. Elle précise que «le dossier présente l'ensemble des éléments formels nécessaires».

4. Néanmoins, par un courrier électronique du 9 avril 2008, la partie adverse réclame à la requérante des informations complémentaires sur sa demande de reconnaissance dans l'axe 3.2., au motif que «les documents reçus manquent de précision».

Après des rappels, ces informations complémentaires sont transmises par un courrier non daté par la requérante.

5. A une date également indéterminée, les services de la partie adverse émettent un avis relatif à la demande de reconnaissance de la partie requérante.

En ce qui concerne la demande de reconnaissance en axe 3.2., cet avis comporte la conclusion suivante:

« Considérant les éléments développés dans l'avis;
Considérant, au vu des termes du décret précité du 17 juillet 2003, que:
– le prescrit de l'article 3 du décret, visant l'information large auprès des publics concernés, des associations, des médias ou du grand public, n'est pas respecté;
– une part des documents valorisés, s'agissant des analyses n° 1, 5, 7, 9, 10, 11, 13, 17, 18 de l'étude sont inéligibles;
Que le prescrit de l'article 21 de l'arrêté concernant la preuve écrite de la préparation, réalisation et diffusion des analyses n'est pas respecté;
Que l'association ne démontre pas que les nombres minima requis de quinze analyses et une étude sont atteints, et ne peut pas être reconnue en vertu de l'article 23, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française précité du 28 avril 2004».

6. Lors de sa séance plénière du 2 juillet 2008, le Conseil supérieur de l'éducation permanente examine la demande de la requérante et émet l'avis suivant:

« Avis favorable à l'unanimité, une voix défavorable et une abstention à la demande de reconnaissance de l'association en axe 1, article 6 § 3.

Motivation du vote: avec 1.133 heures d'activités réparties en quatre thématiques, les exigences du forfait sollicité sont rencontrées par l'association.

Avis défavorable à l'unanimité à la reconnaissance de l'association en axe 3.2., article 23 § 1^{er}.

Motivation du vote: l'association ne présente pas un nombre suffisant d'analyses et d'études à caractère critique dans le sens du décret».

7. Le 31 octobre 2008, la ministre de la Culture et de l'Audiovisuel prend une décision qui refuse notamment à la requérante sa reconnaissance en tant que service d'éducation permanente dans l'axe 3.2. Cette décision repose sur la motivation suivante:

« Respect des conditions de reconnaissance en Axe 3.2.

Considérant les éléments développés dans les avis des Services du Gouvernement et du Conseil supérieur de l'éducation permanente qui font partie intégrante de la présente décision;

Que, notamment, l'association ne démontre pas que le nombre d'analyses et le nombre d'études requis sont atteints et ne peut pas être reconnue sur pied de l'article 23, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française précité du 28 avril 2004;

Qu'au vu du dossier, aucune des conditions requises pour tout autre niveau de forfait sont rencontrées;

Que, par conséquent, l'association ne peut être reconnue dans le cadre de l'Axe 3.2. du décret précité du 17 juillet 2003;

Décision

Compte tenu des éléments du dossier, la reconnaissance de l'asbl "Service International de Recherche, d'Éducation et d'Action sociale (SIREAS)":

– dans l'axe 1, article 3, 1 du décret précité du 17 juillet 2003 au niveau de forfait prévu à l'article 6, § 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française précité du 28 avril 2004 est acceptée;

– dans l'axe 3.2., article 3, 3, 2^o du décret précité du 17 juillet 2003 est refusée;

L'association est reconnue à durée indéterminée conformément à l'article 37 du décret précité du 17 juillet 2003».

8. Le 16 décembre 2008, l'a.s.b.l. SIREAS introduit auprès de la ministre le recours prévu à l'article 6 du décret précité du 17 juillet 2003 et organisé par l'article 53 de l'arrêté du Gouvernement du 28 avril 2004.

Lors de sa séance du 11 mars 2009, le Conseil supérieur de l'éducation permanente, après avoir entendu un représentant de la requérante, émet l'avis suivant:

« Avis défavorable à l'unanimité à la demande de reconnaissance de l'association en axe 3.2., article 23 § 1^{er}.

Motivation du vote: le Conseil ne peut retenir que 12 analyses et une étude, les autres analyses présentées n'étant que descriptives.

Par ailleurs, le Conseil note également que les analyses ne sont pas mises en ligne sur le site internet de l'association durant l'année de référence».

9. Finalement, le 8 avril 2009, la ministre de la Culture et de l'Audiovisuel statue sur le recours introduit par la requérante. Sa décision de refus de reconnaissance de la requérante en tant que service d'éducation permanente dans l'axe 3.2. repose sur la motivation suivante:

« Respect des conditions de reconnaissance en Axe 3.2.

Considérant les éléments du recours;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier qu'à tout le moins, une part des analyses dont se prévaut l'association pour sa reconnaissance en Axe 3.2. est irrecevable, s'agissant:

- des productions à caractère informatif, descriptif et/ou technique sans analyse contradictoire ni d'appel à la réflexion personnelle (n° 5, 10, 11, 13, 14 et 15);
- des productions hors champ de l'Éducation permanente s'adressant à des professionnels de la formation ou de l'enseignement (n° 19);

Que la requérante ne produit aucune pièce permettant de démontrer en quoi les analyses incriminées constituent effectivement une étude critique sur des thèmes de société;

Que dans le cadre du présent recours, la charge de la preuve incombe à la partie requérante;

Que les arguments de la requérante relatifs à ces questions ne peuvent dès lors être pris en considération;

Que seules 12 analyses sont recevables;

Que l'association ne démontre pas que le nombre minimum requis de 15 analyses est atteint et ne peut pas être reconnue sur pied de l'article 23, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française précité du 28 avril 2004.

Décision

Compte tenu des éléments du recours, la reconnaissance de l'asbl "Service International de Recherche, d'Éducation et d'Action sociale - Siréas" dans l'axe 3.2., article 3, 3, 2° du décret précité du 17 juillet 2003 est refusée;

Pour autant que de besoin, la décision de reconnaissance dont recours est confirmée comme suit:

Axe 1, article 3, 1 du décret précité du 17 juillet 2003 au niveau de forfait prévu à l'article 6, § 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française précité du 28 avril 2004.

L'association est reconnue à durée indéterminée conformément à l'article 37 du décret précité du 17 juillet 2003».

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, a été notifiée à la requérante le 28 avril 2009;

Considérant qu'à l'appui de son recours la requérante soulève un moyen unique pris de la violation des articles 3 à 8 du décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente, des articles 20 à 24 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 avril 2004 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente, du principe général de droit de bonne administration, de l'obligation de motivation matérielle, du principe général de bonne administration selon lequel tout acte administratif doit reposer sur de justes et préalables motifs, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, plus particulièrement de ses articles 2 et 3, des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe général de droit de la sécurité juridique et du principe général de droit de cohérence de l'action

administrative, ainsi que de «l'erreur manifeste d'appréciation de cohérence de l'administration»; que ce moyen est divisé en trois branches;

Considérant que, dans une première branche, la requérante soutient qu'au regard des critères fixés dans le décret du 17 juillet 2003 précité et de son arrêté d'exécution du 28 avril 2004, aucune des analyses déposées à l'appui de sa demande n'aurait pu être jugée irrecevable au motif qu'elle aurait été trop descriptive et insuffisamment critique; qu'elle estime plus particulièrement que les motifs de la décision attaquée ne procèdent pas d'une application correcte des articles 21 et suivants de l'arrêté du 28 avril 2004 et ajoute qu'il lui est impossible d'apporter la preuve sollicitée par la partie adverse;

Considérant que, dans une deuxième branche du moyen, la requérante soutient que la motivation de la décision attaquée ne répond pas aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment eu égard aux arguments avancés dans son recours du 16 décembre 2008; qu'elle estime que cette motivation ne permet pas de comprendre le raisonnement tenu par la partie adverse quant à la question de savoir pourquoi elle ne remplit pas les conditions décrétales et réglementaires d'application, et plus précisément quelles sont les raisons qui ont conduit la partie adverse à juger irrecevables sept des dix-neuf analyses qu'elle produit, spécialement au regard des explications fournies en ce qui concerne cinq de ces sept analyses;

Considérant que, dans la troisième branche de son moyen, la requérante soutient que la partie adverse a fait preuve d'incohérence en n'appuyant l'acte attaqué que sur l'un des trois motifs retenus dans la décision initiale du 31 octobre 2008 et en modifiant sans raison la justification de sa position; qu'elle souligne qu'il n'existe plus qu'un lien ténu entre la motivation de la première décision de la partie adverse et la décision attaquée, rendue sur recours;

Considérant que la partie adverse répond:

- sur la première branche, que c'est erronément que la requérante prétend qu'aucune des 19 analyses qu'elle a produites n'aurait pu être jugée irrecevable en raison de son caractère excessivement descriptif et insuffisamment critique; que la partie adverse se réfère à l'article 23, § 1^{er}, de l'arrêté du 28 avril 2004, qui impose notamment à l'association sollicitant sa reconnaissance dans le cadre de l'axe 3 «la réalisation d'au moins 15 analyses propres à l'association par an», et estime que si la requérante invoque que la définition de la notion d'«analyse» n'impose pas de faire preuve de «critique», elle semble toutefois perdre de vue que cette définition, de même d'ailleurs que celle de la notion d'«étude», doit être lue au regard de l'intitulé de l'axe

3.2., lequel vise la «production d'analyses, de recherches et d'études critiques sur des thèmes de société»; que la partie adverse argumente que l'adjectif «critiques» s'applique en l'occurrence tant aux analyses et aux recherches qu'aux études et confirme «la nécessité d'une prise de position personnelle après examen des points de vue divergents émis en la matière»;

- sur la deuxième branche du moyen, que la motivation de la décision attaquée, qui ne peut être qualifiée de stéréotypée ou d'abstraite, contient bien les considérations de droit et de fait sur lesquelles elle s'appuie, que cette décision est conforme à l'avis du Conseil supérieur de l'éducation permanente du 11 mars 2009 et que cet avis est extrêmement fouillé et répond point par point aux critiques émises par la requérante à l'occasion de son recours administratif;

- et sur la dernière branche du moyen, que la décision attaquée du 8 avril 2009 ne constitue nullement un revirement d'attitude par rapport à la première décision du 31 octobre 2009, le motif ayant déterminé la décision de refus de reconnaissance dans l'axe 3.2. étant identique dans les deux décisions, à savoir le fait que la requérante n'établit pas avoir atteint le nombre minimum requis de 15 analyses propres à l'association par an; que la partie adverse souligne que la seule divergence d'appréciation exprimée dans les deux décisions porte sur le fait que, dans l'acte attaqué, la ministre a jugé recevable l'étude produite par la requérante et qu'elle a veillé à davantage motiver les raisons qui l'ont conduite à ne retenir que 12 des 19 analyses produites;

Considérant que la décision attaquée consiste en un refus de reconnaissance de la requérante en tant que service d'éducation permanente dans le cadre de «l'axe 3.2.» du décret du 17 juillet 2003, pour le motif essentiel qu'une part des analyses présentées pour cette reconnaissance est irrecevable, s'agissant de «productions à caractère informatif, descriptif et/ou technique sans analyse contradictoire ni d'appel à la réflexion personnelle» et que la demanderesse «ne produit aucune pièce permettant de démontrer en quoi les analyses incriminées constituent effectivement une étude critique sur des thèmes de société»;

Considérant que l'article 23, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 avril 2004 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente impose à une association sollicitant sa reconnaissance dans le cadre de l'axe 3.2, tel que visé à l'article 3, 3, 2°, du décret du 17 juillet 2003:

- la réalisation d'au moins 15 analyses propres à l'association par an;
- la réalisation d'au moins une étude propre à l'association par an;
- le fait d'assurer la publicité de ces productions, impliquant leur mise en ligne lorsqu'elles sont diffusées par écrit;

que «l'analyse» est par ailleurs décrite à l'article 20 de l'arrêté du 28 avril 2004 comme étant «un exposé, pouvant être bref et circonstanciel, relatif à des thématiques précises, comportant au minimum 8.000 signes, et faisant l'objet d'une communication soit par une prise de parole publique organisée, telle que la participation à des débats, des conférences de presse ou des interviews de fond dans la presse, soit par internet, soit par la publication d'écrits»; qu'il s'ensuit que ni l'article 3 ni l'article 20 de l'arrêté précité n'imposent que les «analyses», qui se distinguent des «études», soient «critiques» pour être prises en considération; qu'il en va d'autant plus ainsi que l'article 20 définit par contre «l'étude» comme étant «la production d'un document écrit qui constitue le résultat d'investigations, d'une recherche ou d'une réflexion à long terme...»; qu'une analyse, comprise dans le sens de la définition précitée, ne suppose pas nécessairement une prise de position mais peut se concevoir comme strictement descriptive; que telles se présentent en tout cas les analyses présentées par SIREAS et écartées par la partie adverse, en l'occurrence les analyses n° 5 («Vers une communauté virtuelle d'Éducation Permanente ?»), n° 10 («Rwanda: une réconciliation impossible sans justice équitable et sans dialogue»), n° 11 («La lutte contre le VIH/SIDA dans le monde. Du discours international à la réalité du terrain»), n° 13 («La situation explosive au Burundi»), n° 14 («L'hégémonie américaine et ses stratégies dominantes») et n° 15 («La guerre au Liban. Des crimes de guerre ?»);

Considérant par ailleurs que le décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente, qui prévoit la reconnaissance d'associations actives en ce domaine ainsi que l'allocation de subventions aux associations reconnues, ne prescrit pas davantage que les analyses produites par les associations demanderesses d'une reconnaissance en axe 3 soient «critiques»; qu'en effet, l'article 4, alinéa 1^{er}, 3, 2°, fait état pour cette reconnaissance de «la production d'analyses, de recherches et d'études critiques sur des thèmes de société», sans que l'on comprenne si l'adjectif «critiques» se rapporte aux seules études ou viserait également les analyses et les recherches; que la partie adverse ne peut à cet égard être suivie lorsqu'elle affirme radicalement dans son dernier mémoire que «l'adjectif "*critiques*" contenu dans cet intitulé s'applique tant aux analyses et aux recherches produites, qu'aux études, et confirme la nécessité d'une prise de position personnelle après examen des points de vue divergents émis en la matière» et que «le Gouvernement de la Communauté française (lire plutôt: *le législateur décréte*) n'a nullement considéré que seules les études devaient être critiques, mais a évité une répétition de l'adjectif dans le seul souci rédactionnel, afin de ne pas alourdir l'intitulé de l'axe dont question»; que les travaux préparatoires du décret du 17 juillet 2003 sont de peu de secours pour comprendre la portée exacte des termes «... production d'analyses, de recherches et d'études critiques ...», tandis que

l'on peut présumer que le législateur, s'il avait entendu clairement imposer que les analyses et les recherches soient aussi «critiques», n'aurait pas utilisé la conjonction «et» et aurait placé la virgule après le mot «études» («... production d'analyses, de recherches, d'études, critiques, ...»), ou aurait fait usage de la conjonction «ou» plutôt que «et», ou encore aurait voté une formulation telle que: «... production, d'un point de vue critique, d'analyses, de recherches et d'études ...»;

Considérant qu'il ressort de cette incertitude sémantique qu'en se fondant dans le cas d'espèce sur le caractère insuffisant, en termes de contenu «critique» de certaines analyses produites par l'association demanderesse, la partie adverse a examiné la demande de reconnaissance au regard d'un critère non prévu par la réglementation applicable, en confondant peut-être les notions d'«analyses» et d'«études»; que dans cette mesure, le moyen de la requête est fondé, spécialement en sa première branche,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté de la ministre de la Culture et de l'Audiovisuel de la Communauté française du 8 avril 2009 refusant à l'a.s.b.l. SIREAS la reconnaissance en tant que service d'éducation permanente dans l'axe 3.2., article 3, 3, 2°, du décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente.

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
seize mars 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