

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 241.604 du 24 mai 2018

221.492/XV-3335

En cause : **l'a.s.b.l. TSHINTU**,
ayant élu domicile chez
M^e Ronald FONTEYN, avocat,
rue de Florence 13
1000 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sébastien DEPRÉ
et Maxime CHOMÉ, avocats,
avenue de la Toison d'Or 77
1060 Bruxelles.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 13 février 2017, l'a.s.b.l. TSHINTU demande l'annulation de la «décision du 12 décembre 2014, sur le recours introduit dans le cadre de l'application du décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'Éducation permanente».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Christian AMELYNCK, premier auditeur, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les derniers mémoires ont été régulièrement échangés.

Par une ordonnance du 22 février 2018, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 20 mars 2018 à 9 heures 30.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Stéphanie ORIANNE, *loco* M^e Ronald FONTEYN, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Maxime CHOMÉ, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian AMELYNCK, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

La partie requérante est une association sans but lucratif qui a notamment pour objet statuaire de «favoriser une meilleure intégration des personnes étrangères et/ou d'origine étrangère dans la société belge, développer des actions allant de l'accueil à la reconnaissance de la qualité de citoyen à part entière, offrir les services et les compétences pour l'exercice de toutes formes de médiation : sociale, familiale, interculturelle, médiation de dettes, la traduction, l'interprétariat et la tutelle des mineurs».

Le 29 mars 2012, elle obtient de la partie adverse une reconnaissance «dans l'axe 1, article 3.1. du décret du 17 juillet 2003 [relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'Éducation permanente] au niveau de forfait prévu à l'article 5, § 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]». Par la même décision, une reconnaissance dans le même axe au niveau de forfait prévu à l'article 5, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 avril 2004, précité, lui est refusée. Ladite décision précise encore que la reconnaissance accordée l'est «à titre transitoire conformément à l'article 6, § 2, du décret du 17 juillet 2003, précité».

Cette reconnaissance est renouvelée à partir du 1^{er} janvier 2014 par une décision du 23 mai 2014, mais toujours «à titre transitoire conformément à l'article 6, § 2, du décret du 17 juillet 2003, précité».

À une date indéterminée, la partie requérante sollicite le renouvellement de sa reconnaissance «dans les axes 1 en vertu des articles 3, § 1^{er} et 3, § 3, 2^o du décret [...] du 17 juillet 2003 [précité]», au niveau de forfait prévu à l'article 5, § 1^{er}, de

l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 30 avril 2014 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'Éducation permanente.

Dans le cadre de l'instruction de cette demande, la partie adverse procède, le 24 juillet 2015, à une inspection dans les locaux de la requérante.

Le 27 juillet, l'inspectrice qui a procédé à cette démarche écrit à la partie requérante afin de lui faire part de divers problèmes qui se posent «tant sur le fond que sur la forme» quant à sa demande de reconnaissance.

La requérante communique à la partie adverse, le 11 août, un plan d'action pluriannuel 2016-2020.

À une date indéterminée, le service général de l'Inspection de la Culture (en abrégé «S.G.I.C.») de la partie adverse procède à une inspection des activités menées par la partie requérante. Celle-ci donne lieu à un rapport qui contient les considérations de synthèse suivantes :

« [...] l'association ne démontre pas son ancrage dans le champ de l'Éducation permanente. Tant dans la définition des thématiques [...] que sur les heures d'activité ou sur la couverture territoriale, l'a.s.b.l. distingue mal des animations relevant du lien social, de la simple information et de l'action de l'Éducation permanente au sens du décret [...]».

Ce rapport se termine par un avis défavorable à l'octroi d'un contrat-programme dans l'axe 1, article 5, § 1^{er}, ainsi qu'à toute reconnaissance et passage en contrat-programme dans le champ de l'Éducation permanente.

L'administration de la partie adverse (service de l'Éducation permanente) indique ensuite qu'elle souscrit à cette évaluation et qu'elle est également d'avis que la requérante ne peut être reconnue à durée indéterminée dans l'axe 1 au forfait prévu par l'article 5, § 1^{er} [précité] pour la période 2016-2020.

Ces avis sont transmis *in extenso* à la partie requérante par un courrier recommandé du 20 janvier 2016. Celle-ci y est informée que ce courrier constitue une mise en demeure qui lui est adressée sur pied des articles 21, § 2, 23 et 25 du décret du 17 juillet 2003. Elle y est également informée des modalités à suivre pour exprimer d'éventuelles observations, ce qu'elle fait le 7 mars.

Des représentants de la partie requérante sont entendus le 8 avril 2016. Les observations formulées sont examinées par le S.G.I.C. qui, le 11 avril, confirme son avis antérieur. Le service de l'Éducation permanente souscrit à nouveau pleinement à la position de ce service.

Le 19 juillet, la ministre de la Culture et de l'Enfance de la partie adverse décide, à l'issue d'une motivation de trois pages, de refuser la reconnaissance à durée indéterminée de la requérante dans l'axe 1, article 3, 1, du décret précité du 17 juillet 2003 au niveau de forfait prévu à l'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 30 avril 2014, précité.

Le 24 août, la partie requérante introduit auprès de la ministre un recours contre cette décision, sur pied de l'article 51, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 30 avril 2014.

Lors de sa séance plénière du 19 octobre, le Conseil supérieur de l'Éducation permanente entend des représentants de la partie requérante. Il émet ensuite l'avis suivant :

«Avis défavorable au passage en contrat-programme de l'association en axe 1, article 5, § 1^{er} à l'unanimité.

Avis favorable au passage en contrat-programme de l'association en axe 1, article 4, § 1^{er} à l'unanimité moins 3 abstentions.

Motivation du vote :

Le Conseil retient 51,50 heures d'activités régulières dans la thématique 1 "Asile et intégration" ainsi que 39 heures d'activités régulières dans la thématique 2 "Solidarité et développement culturel", soit un total de 90,5 heures.

S'agissant des activités "pièce de théâtre concernant le don d'organes" et les "tables de conversation sur les modes et codes vestimentaires des femmes ici et ailleurs" valorisées dans la thématique 2, le Conseil note une référence aux processus d'éducation permanente malgré le peu de traces rigoureuses des pratiques de l'a.s.b.l. et une logique d'action collective inaboutie.

Avec 90,50 heures d'activités d'éducation permanente retenues, l'association ne répond pas aux exigences de l'article 5, § 1^{er}. Par contre, les conditions requises pour le forfait 4, § 1^{er} sont rencontrées».

Le 7 décembre, la ministre décide, à l'issue d'une motivation de sept pages, de refuser «la reconnaissance [de la partie requérante] à durée indéterminée et un contrat-programme quinquennal dans l'axe 1, article 3, 1, du décret du 17 juillet 2003, précité, au niveau de forfait prévu à l'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 30 avril 2014, précité».

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est notifiée par un courrier recommandé du 12 décembre 2016, parvenu à la partie requérante le 14 décembre. L'avis précité du Conseil supérieur de l'Éducation permanente y est joint.

IV. Moyen unique de la requête

A. Argumentation de la partie requérante

Considérant que la partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation

formelle des actes administratifs, «des formes substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir», du décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'Éducation permanente, des principes généraux de la non-discrimination, d'impartialité, de bonne administration, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation;

qu'elle fait d'abord valoir que la partie adverse s'est écartée de l'avis du Conseil supérieur de l'Éducation permanente, sans formuler les raisons pour lesquelles elle s'en est départie; qu'elle soutient ensuite qu'elle a fait l'objet, au travers de l'acte attaqué, d'un traitement discriminatoire par rapport à d'autres associations; qu'elle estime que l'agent de la partie adverse qui a procédé à une inspection chez elle avait pour «intention manifeste» de lui nuire, a commis des abus de pouvoir et a fait preuve à son égard d'une attitude partielle et injuste; qu'elle affirme encore que l'acte attaqué est disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi par l'autorité;

que, dans son dernier mémoire, elle cite l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement du 30 avril 2014 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'Éducation permanente, disposition qui définit les activités thématiques reconnues en la matière, et affirme que la motivation de l'acte attaqué témoigne d'une évaluation au regard d'un critère non prévu par la réglementation, à savoir la mise en perspective critique des problématiques abordées;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'acte attaqué comporte une longue motivation propre exposant les raisons pour lesquelles la partie adverse a considéré que les activités de la partie requérante ne répondaient pas aux exigences requises pour l'obtention d'un contrat-programme; que cette motivation fait référence à plusieurs reprises à l'avis du Conseil supérieur de l'Éducation permanente en relevant les passages de cet avis qui nuancent l'évaluation favorable portée en conclusion de celui-ci quant à une reconnaissance «en article 4, § 1^{er}»; qu'il insiste en particulier sur certains constats en matière de visibilité publique et de publicité des activités et objectifs de l'association; que ces éléments constituent une motivation formelle suffisante; qu'aucun élément objectif n'étaie les accusations de partialité voire de détournement de pouvoir et que la critique de disproportion n'est pas formulée de manière compréhensible; que la critique contenue dans le dernier mémoire quant à l'un des critères prétendument mis en œuvre est tardive; que le premier moyen n'est pas fondé;

V. Deuxième moyen

A. Argumentation de la partie requérante

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante soulève un moyen nouveau, de la violation des articles 6, 20, 21, § 1^{er} et 20, § 2, du décret de la Communauté française du 17 juillet 2003 et de l'article 50 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 30 avril 2014, précités; qu'elle cite les dispositions décrétales applicables; qu'elle estime qu'il ne ressort pas de l'acte

attaqué qu'il a été adopté dans le respect de la procédure de reconnaissance à durée indéterminée d'une association qui s'est vu renouveler une reconnaissance transitoire visée à l'article 6, § 2, 6° et 7°, du décret; que, selon elle, les services du Gouvernement ont adopté un avis défavorable sans avoir mis en œuvre le préalable d'une évaluation réalisée en concertation avec l'association conformément aux articles 21, §§ 1 et 2, du décret précité, et l'avoir soumise au Conseil; qu'elle affirme que ces articles imposent qu'une évaluation soit initiée non seulement en ce qui concerne le rapport annuel d'activité de l'association mais également en ce qui concerne le rapport général d'exécution de la convention et que l'article 50 impose également une évaluation sur le nouveau plan d'action pluriannuel dès lors qu'un tel plan est déposé par l'association; qu'elle ajoute que la décision attaquée a été adoptée sans lui permettre de s'expliquer et sans l'entendre préalablement en ses explications au stade préalable de l'évaluation; que, selon elle, il s'agit là de formalités substantielles;

qu'elle estime que ce moyen est recevable et invoque l'arrêt n° 177.029 du 22 novembre 2007, selon lequel la régularité de la procédure touche à l'ordre public;

que, dans son dernier mémoire, elle soutient que les moyens touchant à la procédure d'adoption d'un acte administratif sont d'ordre public, ce qui la dispense d'établir son intérêt au moyen; qu'elle explique que le respect de la procédure d'évaluation préalable aurait été de nature à influencer le sens de la décision attaquée;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant qu'un moyen qui est soulevé pour la première fois après l'écoulement du délai de recours n'est recevable que si l'irrégularité qui y est dénoncée n'a pu matériellement être connue par la partie requérante qu'en cours de procédure (notamment par la consultation du dossier administratif), ou s'il est d'ordre public; que ne relèvent de l'ordre public que les moyens pris de la violation d'une règle qui vise à promouvoir ou préserver un intérêt public fondamental, c'est-à-dire une règle qui concerne des valeurs essentielles de la vie en société ou qui touche de manière fondamentale au fonctionnement de l'État de droit et qui, pour ces raisons, doit toujours être garantie au profit de la société dans son ensemble;

Considérant que le deuxième moyen dénonce la procédure qui a mené à l'adoption de l'acte attaqué et non l'incompétence de son auteur ou la méconnaissance d'une autre règle qui intéresserait l'ordre public; que le deuxième moyen est tardif et, partant, irrecevable;

VI. Troisième moyen

A. Argumentation de la partie requérante

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la partie requérante soulève un moyen nouveau, pris de l'incompétence de l'auteur d'un acte préalable, de la violation des articles 28, 29, 30, 31 et 32 du décret du 17 juillet 2003, précité, de la violation des articles 2 à 6 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté

française du 25 septembre 2009 relatif au Conseil supérieur de l'Éducation permanente et de la violation de l'article 51, § 2, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 30 avril 2014;

qu'en une première branche, elle affirme qu'en l'absence de signatures, le procès-verbal de la séance du 19 octobre 2016 ne permet pas d'établir que la composition du Conseil supérieur de l'Éducation permanente soit conforme à l'article 28 du décret et aux articles 2 et 3 de l'arrêté du Gouvernement du 30 avril 2014;

que, dans une deuxième branche du moyen, la partie requérante ajoute que rien n'indique en conséquence que les membres présents le 19 octobre 2016 aient voté conformément à l'article 29, § 4, dudit décret;

que, dans une troisième branche, elle fait valoir que «la nomination des membres de ce Conseil supérieur n'apparaît pas *prima facie* avoir été précédée d'un appel aux candidatures conforme à l'article 29, § 1^{er}, du décret précité et aux articles 4 et 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 25 septembre 2009;

qu'en une quatrième branche, la requérante affirme qu'en l'absence d'identification des membres, rien n'indique que les règles d'impartialité des membres du Conseil prévues à l'article 51, § 2, alinéa 3, du décret organique aient été respectées;

que, dans son dernier mémoire, elle souligne que ces critiques touchent à la compétence d'une instance d'avis et donc à celle de l'autorité administrative, et qu'elles sont d'ordre public, ce qui la dispense d'établir son intérêt au moyen; qu'elle invoque les arrêts du Conseil d'État n^{os} 232.029 et 232.030 du 12 août 2015;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que le moyen ne comporte aucune critique précise de légalité, mais se borne à mettre en doute, compte tenu de l'imprécision des pièces, la régularité de l'avis émis par le Conseil supérieur de l'Éducation permanente;

Considérant que l'article 35 du décret du 17 juillet 2003 invoqué au moyen dispose comme suit :

«Les avis du Conseil doivent être communiqués dans un délai de trois mois après la communication par l'administration du dossier complet introduit par l'association, et au plus tard un mois après la réunion au cours de laquelle l'objet de l'avis a été discuté.

En cas de violation de l'alinéa 1^{er}, le Gouvernement peut prendre sa décision sans l'avis du Conseil.»;

qu'il résulte de cette disposition que, si la partie adverse a bien l'obligation de consulter le Conseil supérieur, l'émission d'un avis régulièrement émis par cette instance n'est pas indispensable à l'adoption d'une décision par le ministre compétent; que, dès lors, le moyen ne relève pas de l'ordre public;

Considérant qu'en outre, en l'espèce, l'avis du Conseil supérieur de l'Éducation permanente est partiellement favorable à la demande de la partie requérante et que, dans le premier moyen, celle-ci reproche à la partie adverse de ne pas l'avoir suivi; que le troisième moyen est irrecevable,

VII. Quatrième moyen

A. Argumentation de la partie requérante

Considérant que la partie requérante prend, dans son mémoire en réplique, un quatrième moyen, de l'incompétence de l'auteur d'un acte préalable et de la violation de l'article 25 du décret du 27 juillet 2003, précité;

que, dans une première branche, elle écrit que «les règles relatives à la compétence des autorités administratives sont d'ordre public» et qu'est pareillement d'ordre public le «moyen qui soulève le défaut d'exercice préalable et obligatoire d'une compétence attribuée à une instance d'avis»; qu'elle estime que, dès lors que l'avis du service de l'Éducation permanente qui lui a été adressé le 20 février 2016 n'est «pas motivé au regard de l'article 25 du décret organique», il est impossible de vérifier si son auteur a bien «accompli la mission qui lui était confiée»; qu'elle cite divers arrêts du Conseil d'État à l'appui de son argumentation;

que, dans une seconde branche, elle allègue qu'en l'absence de signature, le rapport d'inspection joint à la mise en demeure lui adressée le 28 février 2016 ne permet pas d'identifier valablement son auteur;

que, dans son dernier mémoire, elle développe les mêmes arguments qu'à propos du troisième moyen pour conclure que ce moyen est recevable;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que les critiques formulées dans le quatrième moyen ne touchent pas à la compétence de l'auteur de l'acte, mais au manque de rigueur formelle dans la présentation des rapports de l'administration qui ont précédé cet acte; qu'elles ne touchent pas à l'ordre public; que, dès lors, à supposer même qu'ils puissent être de nature à déboucher sur l'annulation de l'acte attaqué, ces arguments sont tardifs et, partant, irrecevables;

VIII. Indemnité de procédure

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros, à la charge de la partie requérante; qu'il y a lieu de faire droit à sa demande,

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante.

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

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M.	Michel PÂQUES,	conseiller d'État,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Michel LEROY