CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 241.664 du 29 mai 2018

220.629/XV-3238

En cause : **l'a.s.b.l. Solidarité Protestante,**
ayant élu domicile chez
M^e Vincent GREVY, avocat,
rue Émile Tumelaire 73
6000 Charleroi,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre de la Coopération au Développement,
de l'Agenda numérique, des Télécommunications
et de la Poste,
ayant élu domicile chez
M^es Emmanuel JACUBOWITZ
et Alain VERRIEST, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 2 novembre 2016, l'a.s.b.l. Solidarité Protestante sollicite l'annulation de la décision du ministre de la Coopération au Développement rejetant sa demande de reconnaissance en qualité d'O.N.G.;

II. Procédure

Par une requête introduite le même jour, la requérante demande la suspension de l'exécution de la même décision.

Un arrêt n° 237.252 du 31 janvier 2017 a rejeté la demande de suspension et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

La demande de poursuite de la procédure a été introduite le 28 février 2017 par la partie requérante.

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

M. Éric THIBAUT, auditeur général adjoint, 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 19 janvier 2018, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 20 février 2018 à 9 heures 30.

M. Michel LEROY, président de chambre, a fait rapport.

M^e^ Gautier MELCHIOR, *loco* M^e^ Vincent GREVY avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Diego GUTIERREZ CACERES, *loco* M^es^ Emmanuel JACUBOWITZ et Alain VERRIEST, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric THIBAUT, auditeur général adjoint, 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

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

Le 22 décembre 2014, l'a.s.b.l. Solidarité Protestante a introduit une demande d'agrément comme O.N.G. conformément à l'article 37/2, § 4, alinéa 1^er^, de la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement. Pour examiner cette demande, la partie adverse a désigné un expert externe afin d'analyser le système de performance des organisations candidates. Une visite a été organisée dans les locaux de la requérante en date du 27 janvier 2016. À la suite de cette visite, l'expert externe a adressé le 7 mars, par courriel à la requérante, pour observations, le questionnaire contenant les réponses aux critères devant être examinés. Par courriel du 9 mars, la requérante fait valoir une remarque concernant les paramètres complexité et quatre remarques concernant les réponses au questionnaire. D'autres échanges de courriels ont suivi le 11 mars.

Le 17 mai, le directeur général a.i. de la direction générale Coopération au Développement et Aide humanitaire du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement a émis un avis négatif à l'attention du ministre de la Coopération au Développement. Le 20 mai, la partie adverse a communiqué à la partie requérante la décision – en néerlandais – de ne pas lui octroyer d'agrément en qualité d'O.N.G. Le 20 juillet 2016, la requérante introduit un recours en annulation et une demande de suspension à l'encontre de cette décision; le premier moyen invoquait une violation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative. La partie adverse a retiré la décision attaquée et l'arrêt n° 236.597 du 30 novembre 2016 a constaté qu'il n'y avait plus lieu de statuer. Le 1er septembre, le ministre a porté à la connaissance de la partie requérante une nouvelle décision – cette fois en français – de ne pas lui octroyer l'agrément comme O.N.G. Il s'agit de l'acte attaqué. Il se présente sous la forme d'une lettre dont le corps est rédigé comme suit:

> « Vous avez introduit une demande d'agrément comme O.N.G. conformément à l'article 37/2, § 4, de la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement. Après traitement par mon administration dont vous trouverez l'avis annexé à ce courrier, il apparaît que votre organisation ne satisfait pas aux critères de l'article 26, § 1er, alinéa 1, de la loi.
>
> Je suis au regret vous informer que je suis dès lors dans l'incapacité d'octroyer à "Solidarité Protestante" l'agrément comme O.N.G. Je suis pleinement conscient que ceci aura un impact sur vos partenaires et les bénéficiaires de vos actions. Afin de garantir une procédure objective et équitable, je ne puis malheureusement faire aucune exception.».

À cette lettre est annexé un document rédigé comme suit:

> « **AVIS CONCERNANT L'AGRÉMENT COMME O.N.G. SOLIDARITÉ PROTESTANTE**
>
> **I. <u>CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE</u>**
>
> **Vu:**
>
> – la Loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement (*M.B.* 12 avril 2013), modifiée par la Loi du 9 janvier 2014 et par la Loi du 29 mai 2015 (ci-dessous nommée Loi Coopération au Développement);
>
> – l'Arrêté Royal du 25 avril 2014 concernant la subvention des acteurs de la coopération non-gouvernementale (*M.B.* 23 mai 2014), tel que modifié par l'Arrêté Royal du 23 août 2015 (ci-dessous l'AR ACNG);
>
> – la demande de Solidarité Protestante pour être reconnue comme O.N.G. conformément à l'article 26, § 1er, de la Loi Coopération au Développement et introduite conformément à l'article 37/2, § 4, alinéa premier de la Loi Coopération au Développement;
>
> – l'éventuelle information complémentaire demandée conformément à l'article 9, § 2, alinéa 2, de l'AR ACNG et fournie à l'administration par Solidarité Protestante dans les délais;
>
> – l'éventuel complément du dossier de demande fourni conformément à l'article 37/2, § 4, alinéa 2, de la Loi Coopération au Développement.

II. PRÉAMBULE

Solidarité Protestante souhaite être reconnue comme O.N.G. sur base de l'article 26, § 1er, de la Loi Coopération au Développement.

Afin d'être reconnue comme O.N.G., l'organisation candidate doit satisfaire aux différentes conditions, telles que prévues dans l'article 26, § 1er, alinéa premier, de la Loi Coopération au Développement.

Vu ce qui précède, l'administration a mené une enquête au cours de la période janvier 2015 - avril 2016, dont résulte l'avis suivant concernant la réponse aux conditions exigées.

III. EXAMEN DES CONDITIONS

L'évaluation de la demande d'accréditation comprend un examen des conditions prévues dans l'article 26, § 1er, alinéa 1, de la Loi Coopération au Développement:

1° Être constitué conformément à la Loi du 27 juin 1921;

De l'examen des informations fournies par l'organisation, il ressort que cette condition est remplie.

2° Avoir comme principal objet social la coopération au Développement;

De l'examen des informations fournies par l'organisation, il ressort que cette condition est remplie.

3° Avoir une expérience pertinente de minimum 5 ans;

De l'examen des informations fournies par l'organisation, il ressort que cette condition est remplie.

4° Disposer d'une assise sociétale démontrable en Belgique;

De l'examen des informations fournies par l'organisation, il ressort que cette condition est remplie.

5° Être autonome;

De l'examen des informations fournies par l'organisation, il ressort que cette condition est remplie.

6° Remplir les conditions en ce qui concerne le chiffre d'affaires annuel;

De l'examen des informations fournies par l'organisation, il ressort que cette condition est remplie.

7° Disposer de ressources humaines suffisantes;

De l'examen des informations fournies par l'organisation, il ressort que cette condition est remplie.

8° Disposer d'une comptabilité en partie double conformément à l'arrêté royal du 19 décembre 2003;

L'organisation dispose d'une comptabilité en partie double, dès lors, cette condition est remplie.

9° Disposer d'un système performant de maîtrise de l'organisation;

L'examen de la performance du système de maîtrise de l'organisation a été réalisé par l'administration sur base d'une expertise externe, dont les résultats font partie intégrante du présent avis (ann. 2).

Sur base de l'examen réalisé par l'expert externe, l'Administration détermine que Solidarité Protestante atteint:

- une capacité de gestion de 2,09/4
- un niveau de complexité de 2,25/4

Vu la méthodologie appliquée, telle que décrite à l'annexe 2, la performance du système de maîtrise de l'organisation de Solidarité Protestante a été jugée comme inadéquate au vu du niveau de complexité de l'organisation pour lequel la capacité de gestion minimale attendue est de 2,24/4.

Les scores de chaque critère et paramètre sont détaillés dans la partie 4 ci-dessous.

Les annexes suivantes font partie de cet avis:

- La fiche d'analyse avec les résultats de l'examen de la performance du système de maîtrise de l'organisation et la détermination du score de complexité; (annexe 1)

- Les informations sur la méthodologie de cet examen. (annexe 2).

IV. RÉSULTATS DE L'EXAMEN DE LA PERFORMANCE DU SYSTÈME DE MAÎTRISE DE L'ORGANISATION

Capacité de gestion

Compte tenu de la fonction formative de l'évaluation du système de gestion de l'organisation, voici un aperçu ci-dessous des points forts et des faiblesses de l'organisation demanderesse et ce, en vue du dialogue institutionnel dans le cas d'agrément, ou simplement informative en cas de non-reconnaissance.

Une force est un score qui est supérieur ou égal à la moyenne de la population plus l'écart-type. Si la moyenne plus l'écart-type est supérieure au maximum, tous les scores qui seront égaux au maximum sont considérés comme forts.

Une faiblesse est un score qui est inférieur ou égal à la moyenne de la population moins l'écart-type. Si la moyenne moins l'écart-type est inférieure au minimum, tous les scores égaux au minimum sont considérés comme faibles.

Critère	Maturité /4	Force / Faiblesse
1° Gestion financière	**1,33**	
a) Qualité des outils de gestion : l'organisation produit une comptabilité fiable;	1	Zwakte / Faiblesse
b) Capacité de faire face à ses engagements financiers : l'organisation dispose des moyens financiers pour faire face à ses engagements à court et long terme;	1,67	
2° Gestion stratégique	**1,67**	
a) Processus d'élaboration de la stratégie : la stratégie est conçue de manière à atteindre la vision de l'organisation;	2	Zwakte / Faiblesse
b) Processus de planification stratégique : la stratégie est mise en oeuvre de sorte à atteindre les objectifs de l'organisation;	2	
c) Suivi et pilotage de la stratégie : la stratégie est suivie, évaluée et adaptée afin d'atteindre les objectifs de l'organisation.	1	Zwakte / Faiblesse
3° Gestion des processus	**2,67**	
a) Définition de l'activité de l'organisation: l'offre de services / les activités de l'organisation sont définis, en lien avec sa mission et exécutés de façon conforme à leur définition;	4	Sterkte / Force
b) Formalisation des processus : les processus clés sont identifiés et documentés;	2	
c) Maîtrise des processus : les processus sont maîtrisés et optimisés dans le cadre d'une démarche systématique d'amélioration de la qualité.	2	
4° Gestion axée résultats	**1,33**	
a) Qualité de la politique de gestion axée sur les résultats : une politique formalisée de gestion par les résultats existe et décrit les objectifs et les pratiques d'amélioration des résultats de l'organisation;	1	Zwakte / Faiblesse
b) Maîtrise du processus de suivi et évaluation : l'organisation a mis en place une stratégie de suivi et d'évaluation de ses actions pour en optimaliser les résultats;	0	Zwakte / Faiblesse
c) Capacité de l'organisation à mettre en oeuvre sa politique de gestion par les résultats : l'organisation dispose des moyens humains, techniques et financiers pour mettre en oeuvre sa politique de gestion axée sur les résultats.	3	
5° Gestion des partenariats	**2,5**	
a) Choix du partenaire et formalisation du partenariat : la stratégie de partenariat est formalisée et alignée sur la stratégie de l'organisation;	2	
b) Stratégie de renforcement des capacités : l'organisation met en oeuvre une stratégie de renforcement des capacités de ses partenaires.	3	

Critère	Maturité /4	Force / Faiblesse
6° Prise en compte des thèmes transversaux	**1**	
a) Thème du genre : l'organisation dispose d'une politique en matière de genre et des moyens humains, techniques et financiers nécessaires à sa mise en oeuvre;	1	
b) Thème de l'environnement : l'organisation dispose d'une politique environnementale et des moyens humains, techniques et financiers nécessaires à sa mise en oeuvre.	1	
7° Gestion des risques	**3**	
a) Couverture de la gestion des risques : l'organisation a développé une approche d'identification et d'évaluation des risques auxquels elle est soumise au niveau de ses interventions et de son fonctionnement interne;	4	Sterkte / Force
b) Maîtrise des risques : l'organisation a défini et met en oeuvre une politique de maîtrise des principaux risques auxquels elle est confrontée.	2	
8° Gestion du personnel	**1,67**	
a) Définition d'un cadre de ressources humaines : les grands principes d'organisation, de culture et de répartition du personnel (dont le personnel bénévole) sont définis;	1	Zwakte / Faiblesse
b) Définition d'une stratégie de développement des ressources humaines : l'organisation a défini une stratégie de développement des emplois et des compétences sur base d'une analyse objective de sa situation;	1	Zwakte / Faiblesse
c) Maîtrise des processus de gestion des ressources humaines : l'organisation dispose des outils de gestion des ressources humaines permettant de développer ou de maintenir des compétences et de garantir un cadre de travail adéquat pour son personnel.	3	
9° Transparence	**3,67**	
a) Formalisation d'une stratégie de communication et de gestion de l'information : l'organisation produit des informations fiables et les communique efficacement aux bons destinataires;	4	Sterkte / Force
b) Existence d'un dispositif de communication : des moyens spécifiques sont alloués au déploiement de la stratégie de communication;	4	Sterkte / Force
c) Accessibilité et fiabilité de l'information : l'organisation est en mesure de démontrer l'accessibilité et la fiabilité des informations produites pour ses différentes parties prenantes.	3	

Complexité organisationnelle

Paramètre	Valeur	Score	
1° la taille de l'organisation	1.581.873 €	2	
2° la dispersion géographique	6 pays	2	
3° la dispersion thématique	4 secteur(s)	3	
4° la diversité des partenaires	11 partenaire(s)	3	
5° la dispersion des donneurs d'ordre	70 % de subsides fédéraux	2	
6° le volume des moyens humains	240.174 € / ETP	2	1,5
	0 % d'emploi au Sud	1	

V. AVIS AU MINISTRE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Sur base des motifs exposés dans la partie III, l'administration constate que Solidarité Protestante […] ne répond pas aux conditions telles que définies par l'article 26, § 1er, alinéa 1, de la Loi relative à la Coopération au Développement.

Par conséquent, l'administration recommande **de ne pas octroyer** à Solidarité Protestante l'agrément en tant qu'O.N.G.».

Une autre annexe à la lettre contenant la décision attaquée est un document fort technique intitulé «Analyse de la performance du système de maîtrise de l'organisation - SolProt».

IV. Moyens

A. Premier moyen

1. Argumentation de la partie requérante

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement telle que modifiée par la loi du 9 janvier 2014 et par la loi du 29 mai 2015 et plus particulièrement de l'article 26, de l'arrêté royal du 25 avril 2014 tel que modifié par l'arrêté royal du 23 août 2015 en ce compris les annexes 3 et 5, du défaut d'habilitation légale, des principes de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation et du principe d'égalité et de non-discrimination; qu'en substance, elle expose que:

- l'administration et l'expert externe ont utilisé, dans le cadre de l'analyse de la performance du système de gestion des sous-critères et une méthodologie qui ne ressortent ni de la loi du 19 mars 2013 ni de ses arrêtés d'exécution alors que c'est au législateur et, le cas échéant, au Roi, qu'il appartient de fixer les critères et la procédure d'octroi de l'agrément;
- l'arrêté royal du 25 avril 2014 établit, concernant le critère «disposer d'un système performant de maîtrise de l'organisation», que, dispose d'un système performant de maîtrise de l'organisation visée à l'article 26, § 1er, alinéa 1er, 9°, de la loi, l'organisation qui démontre l'adéquation de sa capacité de gestion à son niveau de complexité;
- deux données indépendantes sont donc utilisées pour évaluer la performance du système, étant la capacité de gestion et le niveau de complexité, ces deux données devant être jugées en adéquation:
  - concernant la capacité de gestion, neuf domaines d'analyse sont fixés par l'arrêté royal, et l'annexe 3 de l'arrêté royal du 23 août 2015 fixe, pour chacun des domaines, des critères;
  - ni le législateur ni le Roi n'ont prévu la manière dont ces critères seraient évalués, aucune grille d'évaluation des critères ou méthode de vérification n'a été établie par l'autorité compétente;
  - si le niveau de complexité est fonction de paramètres listés par l'arrêté royal précité et dont la base de calcul est reprise en annexe 4, la méthode de calcul pour établir le rapport entre la capacité et le niveau de complexité n'a pas été établie préalablement au *screening*, les dispositions précitées se contentant d'affirmer que ces données doivent être en adéquation;
  - il ressort de l'article 9 de l'arrêté royal du 23 août 2015 que l'examen de la performance du système de maîtrise de l'organisation est réalisé par l'administration sur base d'une expertise externe;
  - il ressort de la méthodologie utilisée que, pour déterminer la capacité de gestion, des questions ont été élaborées pour chacun des critères au sein des domaines afin d'évaluer, dans les 9 domaines et leurs critères, le degré de maturité, et le résultat de la

capacité globale de maîtrise de l'organisation est la moyenne arithmétique des niveaux de maturité des neuf domaines;

- en outre, une fois la capacité moyenne établie, l'«exposé relatif à l'appréciation du système performant de maîtrise de l'organisation dans le cadre d'une demande d'agrément en qualité d'ACNG» précise «Capacité attendue = 1,96 + 0,3 *complexité - Quand la complexité augmente d'un niveau, le score de capacité augmente en moyenne de 0,3 - Ce sont donc les résultats réels des organisations participantes qui définissent l'adéquation de la capacité à la complexité - Le système de maîtrise de l'organisation est performant tant que sa capacité de gestion ne s'écarte pas de la capacité attendue pour son niveau de complexité de plus de 20 % de la capacité attendue d'une organisation ayant un degré de complexité de zéro, capacité minimale > = capacité attendue — (0,2*1,96), une organisation qui ne répond pas à cette exigence minimale de capacité est considérée comme ne disposant pas d'un système de maîtrise de l'organisation performant»;
- l'avis de l'administration fondant l'acte attaqué précise que Solidarité Protestante atteint une capacité de gestion de 2,09/4 et un niveau de complexité de 2,25/4, et conclut que, vu la méthodologie appliquée, telle que décrite à l'annexe 2, la performance du système de maîtrise de l'organisation de Solidarité Protestante est inadéquate au vu du niveau de complexité de l'organisation pour lequel la capacité de gestion minimale attendue est de 2,24/4;
- les scores de chaque critère et paramètre sont détaillés dans la partie 4, mais il n'appartient ni à l'administration ni à l'expert externe de sortir du cadre légal et réglementaire en fixant une méthode d'analyse propre et incluant des données non fournies par le législateur ou le Roi tels que les niveaux de maturité;

- l'analyse se doit de respecter les critères ainsi que la manière dont ceux-ci ont été détaillés et en ajoutant aux «sous-domaines» des questions supplémentaires, l'administration et l'expert externe ont en réalité imposé de nouveaux critères en dehors de tout cadre légal ou réglementaire:
  - ainsi, l'évaluation par le biais de l'attribution d'un score de maturité pour chaque critère n'est pas prévue par la procédure fixée par arrêté royal entraînant ainsi la violation des dispositions visées au moyen;
  - il en est de même de l'évaluation par rapport à une capacité attendue ainsi qu'au seuil de 20 % dont l'organisation ne peut s'écarter par rapport à cette capacité attendue;
  - l'utilisation d'une méthodologie et de critères non établis par l'autorité compétente pour ce faire a entraîné la violation des dispositions visées au moyen et partant l'illégalité de l'acte entrepris;
  - l'expert externe a effectué le *screening* en choisissant des critères de sélection venus du management privé, fortement éloignés des principes de solidarité et de coopération au Développement;
  - ce *screening* dépasse non seulement le cadre légal mais manque également de cohérence et de pertinence par rapport au but poursuivi et le domaine dans lequel il a été opéré;

- concernant les aspects statistiques et la pertinence de la méthode suivie, elle se réfère à un rapport rédigé par un statisticien qui conteste tant les analyses statistiques que leurs conséquences, l'inadéquation de certaines opérations statistiques, l'absence d'intervalle de confiance, les erreurs de concept et de calcul, la méthodologie, parfois confuse, qui ne permet pas de résultats probants et est éminemment manipulable, l'introduction de nouvelles questions discriminantes *a posteriori*, le détournement d'une méthode initialement prévue pour situer une organisation au sein d'un ensemble en une méthode jugeant et notant cette organisation, la fixation d'un seuil de rejet (20 %) *a posteriori* et l'inadaptation de cette méthode unique à ces organisations;

2. Argumentation de la partie adverse

Considérant que la partie adverse répond en substance que:

- le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître de la constitutionnalité de la loi du 9 janvier 2014 et, dans cette mesure, la critique formulée par la partie requérante n'est pas recevable;
- la circonstance que la manière dont les critères doivent être évalués n'ait pas été définie, à la supposée avérée – *quod non* –, n'est en l'espèce pas pertinente;
- la méthodologie utilisée est conforme aux règles applicables en la matière et à l'article 26 de la loi du 19 mars 2013;
- l'exposé relatif à l'appréciation du système performant de maîtrise de l'organisation dans le cadre d'une demande d'agrément ou de statut en qualité d'acteur de la coopération non gouvernementale décrit la méthodologie utilisée pour l'examen de la performance du système de maîtrise de l'organisation et pour formuler un avis au ministre;
- les critères repris dans cette note ont été appliqués de manière uniforme à tous les candidats conformément au principe d'égalité entre les candidats;
- aucune disposition n'imposait à la partie adverse de recourir à une grille d'évaluation;
- c'est toutefois par souci d'objectivité, de bonne administration et d'égalité de traitement qu'une telle grille a été développée;
- en vertu de l'arrêté royal 25 avril 2014 concernant la subvention des acteurs de la coopération non gouvernementale, il est prévu que «l'examen de la performance du système de maîtrise de l'organisation est réalisé par l'administration sur base d'une expertise externe» et que «l'administration et l'expert externe mandaté à cet effet basent leur avis sur les documents listés à l'annexe 5 et des vérifications sur site»;
- il est donc erroné de soutenir que la manière dont les critères doivent être évalués n'est pas prévue par la réglementation;
- pour ce qui concerne la méthodologie retenue, la procédure prescrit que, pendant l'analyse précédant les visites au siège de l'organisation, l'expert contrôle si pour chaque réponse affirmative («oui»), un document confirmant cette réponse a été produit par l'organisation demanderesse de l'agrément et que, pour faire le lien entre la réponse

affirmative et le document justificatif, l'ACNG[1] avait reçu un plan de classement reprenant les domaines et sous-domaines, ou il devait faire référence aux documents pertinents qu'il avait *uploadés*, que si l'ACNG répond «oui» à une question, mais qu'aucune preuve sur base du plan de classement n'est trouvée, cette question était discutée pendant la visite au siège, et, pendant cette visite, il a été réexpliqué à l'ACNG ce qui était attendu d'elle comme documents;

- les documents auxquels la partie requérante fait référence dans son recours n'ont été mentionnés ni dans le 1er plan de classement ni pendant la visite au siège ni dans le 2e plan de classement ni dans les «*management comments*»;
- la partie requérante ne peut être suivie lorsqu'elle soutient qu'en utilisant le degré de maturité comme unité de mesure de la capacité de gestion de l'association, l'administration et l'expert externe seraient sortis du cadre légal imposé: il s'agit d'un choix méthodologique réalisé par un expert externe pour apprécier les éléments définis par la loi et l'arrêté royal;
- il existe, dans le chef de l'autorité chargée d'apprécier les critères devant être remplis par l'organisation qui souhaite être agréée, un certain pouvoir d'appréciation;
- l'ensemble des questions posées dans le cadre de l'examen des sous-critères vise à déterminer si les critères prévus par la réglementation sont effectivement remplis dans le chef de l'organisation qui sollicite l'agrément et n'ajoute donc rien à la réglementation existante;
- ce ne sont pas de nouveaux critères mais des indicateurs assortis de sources de vérification pour ces critères;
- pour ce qui concerne la notion de «degré de maturité», l'objectif étant d'appréhender dans quelle mesure les critères requis sont rencontrés, le choix d'un degré de maturité comme unité de mesure objective des critères est un choix technique, comme, à titre d'exemple, le choix de mesurer une température en degré Celsius, en degré Farenheit ou en unités binaires «chaud / froid»;
- ce choix est approprié pour la mesure d'une capacité de gestion pour laquelle la méthodologie du *maturity assessment* est considérée comme une bonne pratique par la profession du conseil en gestion et a été recommandée par l'équipe pluridisciplinaire chargée de mettre au point la méthodologie d'appréciation de la performance du système de maîtrise de l'organisation;
- pour pouvoir obtenir le niveau de maturité 1, 2, 3 ou 4, il faut qu'il soit préalablement répondu positivement à toutes les questions du niveau concerné;
- le système mis en place permet donc d'apprécier, de manière proportionnelle, si les critères sont satisfaits;
- les mêmes critères d'appréciation ont été utilisés pour toutes les organisations participantes, aucune erreur manifeste d'appréciation ne peut être reprochée à la partie adverse;
- la performance du système de maîtrise de l'organisation est donc l'adéquation de sa capacité de gestion à son degré de complexité;

1 Acteur de la coopération non gouvernementale.

- cette adéquation est calculée à partir de la relation normale entre capacité et complexité, et cette relation normale ou «moyenne» est calculée par régression linéaire sur les données des organisations participantes; la régression linéaire détermine la capacité de maîtrise moyenne attendue par chaque degré de complexité;
- quand la complexité augmente d'un niveau, le score de capacité augmente en moyenne de 0,3;
- ce sont donc les résultats réels des organisations participantes qui définissent l'adéquation de la capacité à la complexité;
- le système de maîtrise de l'organisation est performant tant que sa capacité de gestion ne s'écarte pas de la capacité attendue pour son niveau de complexité de plus de 20 % de la capacité attendue d'une organisation ayant un degré de complexité de zéro;
- l'organisation qui ne répond pas à cette exigence minimale de capacité est considérée comme ne disposant pas d'un système performant de maîtrise de l'organisation;
- s'agissant d'apprécier de manière objective l'existence de l'adéquation entre la capacité de gestion et le niveau de complexité, l'autorité administrative dispose également d'un certain pouvoir d'appréciation;
- en l'espèce, dans le cadre de la procédure visant à reconnaître la qualité d'O.N.G. aux organisations qui en font la demande, il a été estimé qu'il n'y avait pas d'adéquation lorsque la capacité de gestion s'écarte de plus de 20 % de la capacité attendue pour son niveau de complexité par rapport à ce qui est attendu pour une organisation ayant un niveau de complexité zéro et la fixation de ce seuil s'imposait afin de pouvoir apprécier l'adéquation de manière objective;
- s'agissant de la détermination de ce seuil, le ministre disposait d'un certain pouvoir d'appréciation et le Conseil d'État ne peut se substituer au pouvoir d'appréciation de la partie adverse et ne peut exercer qu'un contrôle marginal;
- il ne peut être considéré que le critère des 20 % constituerait une erreur manifeste d'appréciation;
- le fait de fixer le seuil de réussite *ex post* veille à éviter sa fixation *ex ante* sur base d'une réalité abstraite, au risque que ce seuil *ex ante* ne soit pas pertinent par rapport au groupe d'organisations analysées;
- nous ne nous trouvons pas dans un cas de figure où un seuil de réussite absolu peut être objectivable par des éléments connus *ex ante* comme cela pourrait être le cas pour la chaîne alimentaire où les conséquences d'un manquement sur la santé peuvent être évaluées directement, mécaniquement;
- le seuil a donc été fixé *ex post*, en se basant sur l'ensemble des organisations ayant postulé;
- cette fixation a été réalisée à l'aveugle (sans connaître les organisations concernées);
- la relation entre complexité et capacité de gestion est déterminée par la méthode de régression linéaire qui détermine une tendance moyenne entre deux variables;

- en moyenne, au regard de l'échantillon disponible, la régression linéaire fournit une formule mathématique où à chaque niveau de complexité correspond un niveau de capacité, que le niveau du seuil a été fixé de façon empirique, qu'en fixant ce niveau à 80 %, il n'y a pas de faux positifs et le nombre de faux négatifs est limité à 6 organisations (dont les critères faibles sont contrebalancés par des critères forts);
- contrairement à ce que soutient le statisticien consulté par la partie requérante, si des méthodes statistiques ont bien été utilisées dans la fixation du seuil de réussite, la partie adverse n'a jamais prétendu que les résultats de ces méthodes étaient statistiquement significatifs et que le rapport sur la demande de suspension conclut que le moyen n'est pas sérieux.

B. Deuxième moyen

1. Argumentation de la partie requérante

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du devoir de diligence, de minutie et de préparation avec soin des décisions administratives; qu'elle expose en substance que:

- l'acte attaqué se réfère à l'avis établi par l'administration et concluant au rejet de la demande d'agrément, et si la motivation par référence est admise par le Conseil d'État, ce n'est qu'à condition que l'acte auquel il est fait référence soit également motivé;
- l'avis joint en annexe est loin de présenter la clarté suffisante:
  - il ne peut être déterminé, à la suite de l'analyse de l'administration, les justifications pertinentes et compréhensibles du score obtenu;
  - l'administration déduit des scores (capacité de gestion de 2,09/4 et niveau de complexité de 2,25/4) que la performance du système de maîtrise de l'organisation Solidarité Protestante a été jugée comme inadéquate au vu du niveau de complexité de l'organisation pour lequel la capacité de gestion minimale attendue serait de 2,24/4;
  - pour une explication de la méthodologie il est renvoyé à une annexe 2 détaillant celle-ci, et les résultats de l'examen seraient en outre détaillés dans une fiche d'analyse;
  - ni l'avis ni les annexes ne présentent une clarté suffisante pour répondre au prescrit légal;
  - l'analyse de qualité du système de gestion et l'attribution des niveaux par sous-critères n'est pas détaillée au cas par cas, seule une description générale de la méthodologie appliquée ayant été adressée, de sorte que la requérante est dans l'impossibilité de comprendre pourquoi la partie adverse a jugé la performance du système de maîtrise de son organisation inadéquate;
  - un détail de l'analyse au cas par cas aurait dû être rédigé et adressé afin que la requérante puisse comprendre l'analyse et les calculs ayant mené à l'attribution tant de son niveau de complexité que de son score de capacité;

- sur la base du document joint en annexe de l'avis, la requérante est bien en mal de comprendre pourquoi un tel niveau a été attribué à tel critère:
- aucun détail quant au calcul du score de capacité de gestion minimale n'est fourni, et c'est bien par rapport à la capacité de gestion minimale attendue que la performance de son système a été évaluée;
- en l'absence de telles précisions dans l'avis joint à l'acte attaqué, l'acte entrepris en ce compris l'avis auquel il est fait référence et les annexes en faisant partie intégrante, ne peuvent être considéré comme valablement motivés;
- concernant les aspects statistiques et la pertinence de la méthode suivie, elle s'en réfère au rapport rédigé par un statisticien et visé au premier moyen;

2. Argumentation de la partie adverse

Considérant que la partie adverse répond en substance que:

- les décisions attaquées se réfèrent de manière régulière à l'avis précité de l'administration dès lors que celui-ci est prévu et que l'autorité compétente pouvait y avoir égard;
- l'avis de l'administration est motivé de manière adéquate et fait régulièrement référence à l'examen effectué par l'expert externe désigné;
- l'autorité administrative n'est pas tenue d'exposer au sein de la décision administrative les motifs des motifs;
- la décision attaquée, en ce qu'elle fait référence à l'avis émis par l'administration, lequel fait lui-même référence à l'analyse livrée par l'expert externe désigné, est adéquatement motivée;
- la requérante ne détaille pas dans quelle mesure elle estime que la motivation de la décision attaquée ne lui permettrait pas de comprendre les motifs de celle-ci;
- au contraire, compte tenu des moyens développés par la requérante, quant aux considérations de fond de l'acte attaqué, il faut constater qu'elle a effectivement pu appréhender les motifs de cette décision:
  - pour ce qui concerne le caractère régulier des indicateurs pris en compte, elle souhaite renvoyer aux éléments développés à l'occasion de l'examen de son premier moyen;
  - l'avis de l'administration joint à l'acte attaqué se réfère, quant à l'examen de la performance du système mis en place, à l'avis de l'expert externe;
  - la fiche d'analyse des résultats obtenus suite à l'examen de la performance du système de maîtrise de l'organisation et de la détermination du score de complexité est jointe à l'avis de l'administration;
  - dans sa motivation, l'avis fait expressément référence aux résultats obtenus par la requérante en termes de capacité de gestion (2,09/4) et quant au niveau de complexité (2,25/4) pour ensuite constater que les résultats obtenus permettent de constater que le système de

maîtrise de l'organisation est inadéquat, la capacité de gestion minimale attendue nécessitant l'obtention d'une note de 2,24/4;

- pour aider à la compréhension du résultat, une fiche formative était jointe à l'avis qui reprenait les forces et faiblesses de chaque organisation, qu'en l'occurrence, la requérante présentait 7 faiblesses sur 23 critères;
- c'est à dessein qu'aucune information supplémentaire n'a été donnée sur la nature de chaque indicateur (formation ou évaluation), sur le lien existant entre chaque indicateur et le niveau de maturité du critère et sur les sources de vérification admises:
  - en effet, la réglementation prévoit que l'examen de la performance du système de maîtrise de l'organisation soit réalisé à intervalles réguliers, au moins tous les 5 ans, pour les organisations qui sollicitent un agrément;
  - la divulgation de ces informations donnerait un avantage injustifié aux organisations qui se présenteront à une future occurrence de cet examen par rapport à celles qui l'ont présenté en 2016, ce qui mettrait à mal le principe d'égalité de traitement: connaissant les questions, les réponses attendues et le score de chaque réponse, il ne ferait aucun doute que toute organisation présentant l'examen le réussirait, ce qui n'est pas la volonté du législateur si cette réussite n'était due qu'à une mise en conformité formelle par rapport aux exigences spécifiques d'un examen;
  - l'administration ne se trouve pas dans la situation d'un enseignant qui pour évaluer les compétences de ses étudiants peut procéder par sondage dans sa matière et changer la nature des questions d'un examen à l'autre;
  - dans le cas d'espèce, les indicateurs utilisés pour l'examen de la performance du système de maîtrise de l'organisation couvrent l'entièreté de la matière, et il serait techniquement extrêmement compliqué, voire impossible, pour la partie adverse, de répéter son examen avec un autre ensemble d'indicateurs ce qui mettrait à mal l'égalité de traitement pour les organisations souhaitant présenter une occurrence future de l'examen;
  - ces deux éléments justifient la proportionnalité de la confidentialité de la méthode d'attribution du score par rapport à la motivation de la décision;

- l'avis indique que l'organisation ne répond pas aux conditions telles que définies à l'article 26, § 1er, alinéa 1er, de la loi relative à la Coopération belge au Développement et recommande de ne pas octroyer l'agrément;
- la fiche d'analyse des résultats obtenus suite à l'examen de la performance du système de maîtrise de l'organisation et de la détermination du score de complexité est détaillée en ce qu'elle permet à la requérante de connaître le score lui ayant été attribué pour chacun des critères et sous-critères devant être remplis;
- cette fiche est accompagnée d'une analyse minutieuse, de douze pages, de chacun des critères et sous-critères et du résultat s'attachant à l'analyse des éléments fournis par la requérante dans le cadre de son dossier d'agrément;

- l'exposé relatif à l'appréciation du système performant de maîtrise de l'organisation dans le cadre d'une demande d'agrément en qualité d'ACNG explique la manière dont le niveau de maturité est apprécié pour chacun des critères (neuf domaines) et des sous-critères (23 au total) et la manière dont, sur cette base, un score est attribué;
- ainsi, concernant la capacité de gestion de l'organisation:
  - le modèle d'attribution d'un score prévoit cinq niveaux de maturité pour chaque critère (c'est-à-dire une échelle de 0 à 4 compris);
  - plusieurs questions sont posées et sont de deux types, étant les questions d'évaluation qui contribuent à déterminer le niveau de maturité et qui nécessitent une preuve écrite ou qu'il y ait un constat lors de la visite effectuée et les questions qui ont un objectif de formation et visent à doter les organisations de connaissances sur les améliorations potentielles dans le domaine de la maîtrise de l'organisation;
  - ces questions n'ont pas de valeur d'évaluation;
- pour qu'un niveau de maturité soit atteint, il faut avoir répondu positivement à toutes les questions d'évaluation du niveau concerné: s'il est répondu négativement à une des questions d'un niveau, l'organisation retombe automatiquement au niveau inférieur auquel elle a répondu positivement à toutes les questions;
- le système implique dès lors logiquement que pour obtenir un niveau de maturité 1, il soit répondu positivement à l'ensemble des questions d'évaluation relatives au niveau de maturité zéro et ainsi de suite pour les niveaux supérieurs étant donné qu'il est logique qu'afin d'obtenir un niveau de maturité supérieur, l'organisation doive répondre aux prérequis des niveaux inférieurs;
  - tous les critères de chaque domaine ont le même poids et, partant, le score de maturité est déterminé par la moyenne arithmétique des niveaux de maturité des critères du domaine;
  - le résultat de la capacité globale de maîtrise de l'organisation est la moyenne arithmétique des niveaux de maturité des neuf domaines;
  - la note pour chaque domaine est égale à la moyenne des notes des critères;
  - la note générale de la capacité de gestion qui équivaut à 2,09 pour la requérante est la moyenne des notes des 9 domaines;
- l'arrêté royal prévoit que la capacité de gestion soit en adéquation avec la complexité de l'organisation:
  - le degré de complexité prend en considération plusieurs paramètres pour lesquels des indicateurs ont été fixés (taille de l'organisation, concentration ou dispersion géographique, concentration ou dispersion thématique, concentration ou diversité des partenaires, concentration ou dispersion des donneurs d'ordre, concentration ou dispersion des moyens humains);
  - la complexité d'une organisation varie entre 1 et 4, et le degré de complexité d'une organisation est fixé de manière relative compte tenu des données récoltées sur base de l'ensemble des organisations ayant introduit une demande;
  - la performance du système de maîtrise de l'organisation est l'adéquation de sa capacité de gestion à son degré de complexité;

- cette adéquation est calculée à partir de la relation normale entre capacité et complexité par régression linéaire sur les données des organisations participantes;
- la régression linéaire détermine la capacité de maîtrise moyenne attendue par chaque degré de complexité:
  - quand la complexité augmente d'un niveau, le score de capacité augmente en moyenne de 0,3;
  - ce sont donc les résultats réels des organisations participantes qui définissent l'adéquation de la capacité à la complexité;
- le système de maîtrise de l'organisation est performant tant que sa capacité de gestion ne s'écarte pas de la capacité attendue pour son niveau de complexité de plus de 20 % de la capacité attendue d'une organisation ayant un degré de complexité de zéro;
- l'organisation qui ne répond pas à cette exigence minimale de capacité ne dispose pas d'un système de maîtrise de l'organisation performant;
- pour ce qui concerne la régularité de la fixation du seuil des 20 %, la partie adverse se réfère à ce qui a été exposé dans le cadre de l'analyse du premier moyen:
  - pour aider à la compréhension du résultat, une fiche formative était jointe à l'avis qui reprenait les forces et faiblesses de chaque organisation;
  - la requérante présentait 7 faiblesses sur 23 critères;

- la requérante fait une mauvaise lecture de l'analyse de la performance de maîtrise de l'organisation et plus particulièrement en ce qui concerne les critères prévus pour l'examen de la capacité de gestion de l'organisation:
  - elle critique la manière dont trois critères ont été appréciés:
    - concernant le critère «Qualité des outils de gestion»:
      - il semblerait que, pour la requérante, le niveau attribué dépendrait du nombre de «oui» obtenus, mais il ressort de l'exposé relatif à l'appréciation du système de maîtrise de l'organisation dans le cadre d'une demande d'agrément en qualité d'ACNG, lequel a été joint à la décision attaquée, que le calcul se fait sur base de la méthode suivante: «Pour obtenir les différents niveaux de maturité, chaque question qui contribue au score est classée dans un des quatre niveaux de maturité. Ces questions permettent ainsi de mesurer le niveau de maturité dans chaque critère. Le niveau d'une organisation est déterminé sur la base d'un "*maturity assesment*". Cela implique qu'un niveau de maturité ne peut être atteint que s'il est répondu positivement à toutes les questions du niveau concerné. S'il est répondu négativement à une des questions d'un niveau, l'organisation retombe automatiquement au niveau inférieur auquel elle a répondu positivement à toutes les questions»;
      - pour pouvoir obtenir les niveaux 1, 2, 3 ou 4, il faut qu'il soit préalablement répondu positivement à toutes les questions du niveau concerné;
      - dans le cas où une réponse négative est attribuée à l'une des questions relative à un niveau déterminé, celle-ci fait obstacle

à l'obtention d'un niveau supérieur, une réponse positive à toutes les questions du niveau concerné est donc déterminante pour pouvoir obtenir ce niveau;

- si toutes les réponses positives sont données aux questions de niveau 1, le niveau 1 sera octroyé; si la réponse à une des questions du niveau 2 est négative, il sera impossible d'acquérir le niveau 2, mais également le niveau 3 et ce, en raison du fait que le degré de maturité 2 n'a pas pu être obtenu;
- le degré de maturité est notamment établi selon la réponse obtenue à la question «Fréquence de l'établissement d'une situation comptable», et pour autant que l'ensemble des autres réponses du même niveau de maturité soit positif;
- le fait que cette fréquence soit d'au moins une fois par an empêche la requérante de prétendre à un score plus élevé pour ce critère (score: 1);
- dans la mesure où la fréquence de la situation comptable de la requérante n'est que «d'au moins une fois par an» et que l'organisation a obtenu des réponses positives à toutes les questions du niveau concerné, le niveau 1 lui a été attribué; la fréquence semestrielle, trimestrielle ou mensuelle de clôtures comptables intermédiaires assure une plus grande confiance sur la fiabilité de la comptabilité à travers le caractère irréversible des écritures clôturées; une clôture annuelle induit légitimement, pour l'administration, un doute quant à la capacité de l'organisation à produire une comptabilité fiable dans la mesure où en cours d'exercice, les montants, dates, imputations analytiques ou comptables des pièces comptables peuvent être modifiés à souhait;

- concernant la maîtrise du processus de suivi et évaluation, l'organisation a mis en place une stratégie de suivi et d'évaluation de ses actions en optimalisant les résultats et la stratégie de développement des ressources humaines, la même méthodologie a été appliquée;
- la question «la politique de la G.A.R.[2] prévoit que certaines évaluations soient réalisées par des évaluateurs indépendants» étant de niveau 1, la réponse négative à cette question entraîne nécessairement l'attribution du niveau 0 pour le critère «Maîtrise du processus de suivi et évaluation: l'organisation a mis en place une stratégie de suivi et d'évaluation de ses actions en optimalisant les résultats», et ce indépendamment des autres réponses positives dès lors qu'il n'est pas permis d'obtenir un niveau supérieur si l'ensemble des éléments requis ne sont pas remplis pour satisfaire au niveau inférieur;
- l'indépendance des évaluateurs est un critère fondamental pour la crédibilité des évaluations:
  - cet élément est de nature à entraîner un doute sérieux dans le chef de la partie adverse sur la capacité de l'organisation à gérer et mettre en œuvre sa stratégie en se concentrant sur les

2 Probablement «gestion axée sur les résultats».

résultats souhaités afin de s'assurer de leur atteinte, ce doute est renforcé par la faiblesse constatée sur le premier critère du même domaine;

- concernant le critère «Stratégie de développement des ressources humaines», la question «Un document décrivant le nombre de ses effectifs, leur âge, leur niveau et leur métier est disponible» étant de niveau 2, une réponse négative à cette question a limité le score octroyé au niveau 1: un document décrivant le cadre des effectifs est crucial pour mettre en place une stratégie de développement des ressources humaines sur une base objective et cet élément est de nature à entraîner un doute sérieux sur la capacité de l'organisation à disposer des ressources humaines nécessaires et adéquates à la réalisation de sa mission et de sa vision, en quantité et qualité suffisantes et ce doute est renforcé par la faiblesse constatée sur le premier critère du même domaine;
- la requérante a, pour ce moyen, quand cela l'arrange, sa propre lecture de la méthodologie utilisée, et ne prend pas en considération la méthode explicitée dans le document intitulé «Exposé relatif à l'appréciation du système de maîtrise de l'organisation dans le cadre d'une demande d'agrément en qualité d'ACNG», joint en annexe de la décision attaquée et qu'elle comprend parfaitement pour développer son troisième moyen;

▪ il ne peut, dès lors, pas être soutenu «qu'aucun détail n'est fourni quant au calcul du score de capacité de gestion minimale»:

- l'affirmation de la requérante selon laquelle «un détail de l'analyse au cas par cas aurait dû être rédigé» ne peut pas non plus être retenue puisque le détail des réponses obtenues constitue en soi un détail de l'analyse des résultats obtenus;
- en effet, la requérante a, d'une part, obtenu ses résultats repris page 3 et 4 de l'avis de l'administration et, d'autre part, un détail de ces résultats dans l'analyse de la performance du système de maîtrise de l'organisation et enfin, l'application d'une méthode unique à tous types d'organisations est requise afin de garantir l'égalité entre ces différentes associations et ainsi, de limiter la marge de subjectivité lors de l'examen du questionnaire;

- les conclusions du rapport sur la demande de suspension ne peuvent être suivies car la requérante a connaissance des critères sur lesquels l'autorité administrative se fonde pour délivrer ou non l'agrément:
  - les sous-critères d'attribution ont été communiqués au préalable aux organisations candidates;
  - un listing des éléments devant être communiqués a été établi et communiqué aux organisations candidates;
  - la requérante a pu faire valoir ses observations;
  - la motivation formelle des pages 3 à 12 permet de comprendre pourquoi les services de la partie adverse ont, sur la base des éléments transmis, considéré que les sous-critères étaient ou non remplis;

- l'objectif de la loi du 29 juillet 1991 a été atteint;
- la circonstance que la requérante n'a pas connaissance du niveau (de 0 à 4) auquel se rattache chacun des indicateurs est sans conséquence dès lors que le mode de calcul des résultats a été préétabli et communiqué à la requérante;
- les pages 3 à 12 indiquent quels critères ne sont pas remplis;

- la pièce 19 (confidentielle) du dossier administratif montre que la méthodologie a été respectée et que les notations attribuées ne l'ont pas été de manière arbitraire;
- cette pièce n'a pas été examinée à l'occasion de l'examen de la demande de suspension, et c'est à dessein que le rôle particulier de chaque indicateur n'a pas été détaillé: la communication aux organisations candidates aurait pour conséquence que les services de la partie adverse ne pourraient plus utiliser la même méthodologie pour le futur;
- le Conseil d'État a admis cette protection du système d'évaluation dans l'arrêt n° 226.518 du 24 février 2014;

C. Appréciation du Conseil d'État sur les deux premiers moyens réunis

1. Législation et réglementation applicable

Considérant que la décision attaquée a été adoptée le 1er septembre 2016; qu'elle est régie par la loi en vigueur à ce moment, c'est-à-dire la loi du 19 mars 2013 telle qu'elle avait été modifiée par les lois du 9 janvier 2014 – en vigueur lors de l'introduction de la demande – et du 29 mai 2015 – dont l'administration a tenu compte dans l'élaboration de la décision attaquée –, mais aussi par la loi du 16 juin 2016, qui est entrée en vigueur le 30 juin en vertu de son article 19 et qui ne contient aucune disposition transitoire;

Considérant que l'article 26 de la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement porte ce qui suit en ses deux premiers paragraphes:

> « Art. 26. § 1er. Seule une organisation accréditée à cet effet peut solliciter une subvention visée à l'article 27.
>
> Pour obtenir une des accréditations visées aux paragraphes 2 à 5, l'organisation satisfait aux conditions générales suivantes:
>
> 1° avoir une expérience pertinente d'au moins cinq ans dans un ou plusieurs objectifs de la Coopération belge au Développement visés au chapitre 2, et en particulier dans le renforcement de la société civile locale ou des autorités décentralisées à travers le partenariat dans les pays en développement, ou dans l'éducation au développement en Belgique;
>
> 2° disposer d'une comptabilité en partie double;
>
> 3° tenir une comptabilité analytique;
>
> 4° avoir désigné un commissaire aux comptes parmi les membres de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises;

5° disposer d'un système performant de maîtrise de l'organisation dont la qualité est examinée périodiquement, conformément aux conditions et modalités déterminées par le Roi.

§ 2. Pour être accréditée dans la catégorie des organisations de la société civile, l'organisation satisfait aux conditions spécifiques suivantes:

1° être constituée sous la forme d'une association sans but lucratif ou d'une association internationale sans but lucratif conformément à la loi du 27 juin 1921;

2° avoir comme objet social principal un ou plusieurs objectifs de la Coopération belge au Développement visés au chapitre 2;

3° avoir un chiffre d'affaire annuel, subventions de l'État belge à charge du budget de la Coopération belge au Développement non comprises, au moins égal au montant déterminé par le Roi;

4° disposer de ressources humaines suffisantes selon les conditions déterminées par le Roi;

5° disposer d'une assise sociétale démontrable en Belgique, reposant sur des indicateurs, conformément aux modalités déterminées par le Roi;

6° être autonome, conformément aux modalités déterminées par le Roi.»;

Considérant que l'arrêté royal visé au § 1er, 5°, de cet article n'a été adopté que le 11 septembre 2016, soit après la décision attaquée, et publié et entré en vigueur le 20 septembre; qu'il n'est en conséquence pas applicable à la décision attaquée; que la disposition exécutée figurait dans la version antérieure de la loi à l'article 26, § 1er, 9°, et avait été exécutée par l'arrêté royal du 25 avril 2014 concernant la subvention des acteurs de la coopération non gouvernementale; que le texte du fondement légal de cet arrêté étant resté inchangé, celui-ci est applicable à l'exécution du nouvel article 26, § 1er, 5°; que son article 2, § 5, remplacé par l'arrêté royal du 23 août 2015, est rédigé comme suit:

« § 5. Dispose d'un système performant de maîtrise de l'organisation visé à l'article 26, § 1er, alinéa 1er, 9° de la loi, l'organisation qui démontre l'adéquation de sa capacité de gestion à son niveau de complexité.

La capacité de gestion visée à l'alinéa 1er est examinée à partir des critères suivants, regroupés en neuf domaines:

1° la gestion financière: la qualité des outils de gestion, la capacité à faire face à ses engagements financiers;

2° la gestion stratégique: le processus d'élaboration de la stratégie, le processus de planification stratégique, le suivi et pilotage de la stratégie;

3° la gestion des processus: la définition de l'activité de l'organisation, la formalisation des processus, la maîtrise des processus;

4° la gestion axée résultats: la qualité de la politique de gestion axée résultats, la maîtrise du processus de suivi-évaluation, la capacité de l'organisation à mettre en œuvre sa politique de gestion axée résultats;

5° la gestion des partenariats: le choix et la formalisation des partenariats, la stratégie de renforcement des capacités des partenaires;

6° la prise en compte de thèmes transversaux: thèmes du genre et de l'environnement;

7° la gestion des risques: la couverture de la gestion des risques de l'organisation, la maîtrise des risques;

8° la gestion du personnel: la définition d'un cadre de ressources humaines, la définition d'une stratégie de développement des ressources humaines, la maîtrise des processus de gestion des ressources humaines;

9° la transparence: la formalisation d'une stratégie de communication et de gestion de l'information, l'existence d'un dispositif de communication, l'accessibilité et la fiabilité de l'information.

Les domaines et les critères repris à l'alinéa 2 sont décrits à l'annexe 3.

Le niveau de complexité de l'organisation visé à l'alinéa 1er est déterminé à partir des paramètres suivants:

1° la taille de l'organisation;

2° la dispersion géographique;

3° la dispersion thématique;

4° la diversité des partenaires;

5° la dispersion des donneurs d'ordre;

6° le volume des moyens humains.

La base de calcul des paramètres repris à l'alinéa 3 est décrite à l'annexe 4.»;

2. Examen des moyens

Considérant sur les premier et deuxième moyens réunis, que les dispositions législatives et réglementaires applicables déterminent les critères à appliquer pour statuer sur une demande d'accréditation en tant qu'O.N.G. – selon la terminologie applicable lors de l'introduction de la demande – ou en tant qu'«organisation de la société civile» – selon la terminologie nouvelle; que ces critères font appel à des normes déterminées de manière abstraite – comme l'est normalement toute règle de droit – et ne dépendent pas de la situation d'autres acteurs juridiques opérant dans le même secteur;

Considérant que, dans l'examen de la capacité de gestion de la requérante, l'avis de l'administration annexé à la décision attaquée relève des points forts et des faiblesses de la candidature de la requérante; qu'à ce sujet, il indique expressément qu'«une force est un score qui est supérieur ou égal à la moyenne de la population plus l'écart-type» et qu'«une faiblesse est un score qui est inférieur ou égal à la moyenne de la population moins l'écart-type»;

Considérant que, dans ce passage de l'avis, le terme «population» doit être compris dans le sens qu'il a en statistique, c'est-à-dire, par opposition à l'échantillon, comme désignant l'ensemble total des objets ou personnes sur lesquels

l'étude porte, soit en l'occurrence, l'ensemble des institutions qui ont demandé à être accréditées en tant qu'«organisation de la société civile» ou O.N.G.;

Considérant que, ce faisant, la partie adverse fait intervenir dans le critère de décision un élément de comparaison entre la situation de la requérante et celle des autres institutions candidates à une accréditation; que la partie adverse le confirme dans le mémoire en réponse, en écrivant que «le seuil (de réussite pour le critère "capacité de gestion") a donc été fixé *ex post*, en se basant sur l'ensemble des organisations ayant postulé»; qu'un tel élément pourrait être admissible dans un contexte où il reviendrait à l'autorité d'accorder un nombre limité d'accréditations et où une sélection comparative des candidatures serait justifiée; qu'en l'espèce, toutefois, la législation ne prévoit rien de tel, mais organise un système où toutes les institutions qui satisfont aux conditions générales et catégorielles pertinentes sont en droit d'obtenir l'accréditation; qu'en cela, les moyens sont fondés;

Considérant par ailleurs que certains des motifs de la décision attaquée n'ont pas été communiqués à la requérante et que la partie adverse indique que c'est à dessein parce que leur divulgation pourrait avantager les organisations qui se présenteront à une future occurrence et que, connaissant les questions, les réponses attendues et le score de chaque réponse, elles seraient en mesure de répondre adéquatement à chaque question; que, dans la même logique, elle a demandé que la pièce 19 du dossier administratif, qui est le «guide pour le *scoring* des critères» soit maintenue confidentielle;

Considérant que dès lors que l'accréditation est conçue par la législation comme un droit pour les institutions qui satisfont aux conditions, on n'aperçoit pas ce qui pourrait justifier que certains des critères appliqués par l'administration échappent à l'obligation de motiver en la forme les actes administratifs; que la situation de la partie adverse ne peut être comparée à celle d'un enseignant qui fait passer un examen à ses étudiants, examen dans lequel quelques questions portant sur des points précis d'une matière plus ou moins vaste sont posées et dont le résultat serait faussé si les étudiants connaissaient les questions; qu'ici, il revient à la partie adverse d'apprécier si une organisation qui demande son accréditation répond ou non aux conditions; qu'elle dispose pour ce faire de moyens d'investigation et de l'appréciation d'un expert externe; que les organisations candidates sont en droit de connaître les critères sur lesquelles elles seront évaluées et sont aussi en droit, le cas échéant, d'adapter leur organisation ou leurs méthodes de manière à satisfaire à des critères qu'elles ne rempliraient pas encore; qu'on n'aperçoit pas quelle considération de bonne administration commanderait qu'un aléa, une incertitude, soit introduit dans la procédure et qui aboutirait à ce que ce soit somme toute le hasard qui commanderait que telle organisation soit accréditée parce qu'elle a «visé juste»

dans les critères qu'elle s'est attachée à remplir et qu'une autre ne le soit pas parce qu'elle n'a pas été aussi bien inspirée; que le fait même de vouloir garder la confidentialité de la pièce du dossier – dont seule une copie de mauvaise qualité partiellement illisible a été produite – qui relaterait la méthodologie et les critères d'appréciation sur lesquels se fonde la décision attaquée établit, sans même qu'il soit nécessaire de prendre connaissance de cette pièce – et d'en ordonner la production d'une copie lisible –, que la décision attaquée n'est pas motivée formellement d'une manière qui soit compréhensible pour son destinataire; que le moyen est fondé;

D. Troisième moyen

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner le troisième moyen qui, à le supposer fondé, ne pourrait entraîner une annulation aux effets plus étendus;

V. Indemnité de procédure

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure d'un montant de 840 euros, à la charge de la partie adverse; qu'il y a lieu de faire droit à sa demande,

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Est annulée la décision du ministre de la Coopération au Développement rejetant la demande de reconnaissance en qualité d'O.N.G. de l'a.s.b.l. Solidarité Protestante.

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 840 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont également mis à la charge de la partie adverse.

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

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M^me^	Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M.	Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
M.	Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

Frédéric QUINTIN Michel LEROY