

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 244.310 du 29 avril 2019

A.227.860/XV-4060

En cause : **l'association sans but lucratif CODEART,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Thierry WIMMER et
Gaëtan BIHAIN, avocats,
rue du Palais 64
4800 Verviers,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre de la Coopération au développement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Alain VERRIEST et
Diego GUTIERREZ CACERES, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 10 avril 2019, l'a.s.b.l. CODEART demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "la décision adoptée en date du 4 avril 2019 par Monsieur le Vice-Premier Ministre, Monsieur Alexander DE CROO, Ministre des Finances, chargé de la Lutte contre la fraude fiscale et Ministre de la Coopération au développement, refusant à l'a.s.b.l. CODEART sa demande d'agrément comme ONG ainsi que l'agrément complémentaire".

La partie requérante sollicite également du Conseil d'État qu'il ordonne les mesures provisoires suivantes :

- ordonner à la partie adverse de lui octroyer l'agrément provisoire en sa qualité d'O.N.G. nécessaire à la mise en œuvre de sa programmation 2017-2021;
- ordonner à la partie adverse de tenir compte de la demande de programmation 2017-2021 qu'elle lui a adressée, de l'examiner, et de réserver le budget nécessaire.

La partie requérante sollicite, en outre, que "dans le cas où la partie adverse refuserait de se soumettre à l'exécution des mesures provisoires accordées", le Conseil d'État la condamne à une astreinte de 5.000 euros par jour de retard, et ce à dater du prononcé de l'arrêt.

II. Procédure

Par une ordonnance du 11 avril 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 avril 2019.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Marc JOASSART, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Thierry WIMMER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Diego GUTIERREZ CACERES, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève MARTOU, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue 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

1. La partie requérante est une association sans but lucratif active dans le domaine de la coopération au développement depuis sa fondation en 1988. Son but consiste à lutter contre la faim en développant des outils et technologies agricoles adaptés aux pays du Sud et à pratiquer un transfert et un partage de connaissance vers ces populations.

2. Le 29 décembre 2014, la partie requérante introduit une demande d'agrément comme O.N.G. et une demande d'agrément complémentaire. Cette démarche s'inscrit dans le cadre du processus de reconnaissance des acteurs pour la coopération non-gouvernementale (A.C.N.G.) prévu par la loi du 19 mars 2013 relative à la coopération belge au développement et, à l'époque, par l'arrêté royal du

25 avril 2014 concernant la subvention des acteurs de la coopération non gouvernementale¹.

3. Le 18 décembre 2015, le directeur de la direction générale D3 Coopération au Développement et Aide humanitaire adresse à la partie requérante un courriel contenant les instructions quant à la procédure d'examen des demandes. Ce courriel mentionne l'existence d'un critère commun à tous les types de reconnaissance demandés, celui de l'existence d'un système performant de maîtrise de l'organisation. Il y est notamment indiqué que la société Deloitte a été choisie comme expert externe pour procéder à son évaluation; les différentes phases de l'évaluation y sont détaillées.

4. La partie requérante dépose son dossier auprès de cette société le 8 janvier 2016. Le 27 janvier, elle est invitée à fournir des informations complémentaires à la suite de la visite qui a eu lieu au siège de l'a.s.b.l.. Elle donne suite à cette demande.

5. La société Deloitte réalise une analyse provisoire qui est communiquée à la partie requérante le 22 février 2016, des observations pouvant être formulées dans les deux jours ouvrables. Cette analyse consiste en un ensemble de données chiffrées et de réponses à des questions. La partie requérante formule ses observations par un courrier du 23 février 2016. Après que des informations complémentaires ont encore été demandées, l'analyse définitive de l'expert externe est établie.

6. Le 17 mai, le directeur général a.i. du service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement donne un avis au ministre de la Coopération au Développement concernant les deux demandes d'agrément introduites par la requérante. Il conclut respectivement comme suit :

- " Sur base des motifs exposés dans la partie III, l'administration constate que «Coopération au Développement de l'Artisanat » (0434.417.468) ne répond pas aux conditions telles que définies par l'article 26, § 1^{er}, alinéa 1, de la Loi Coopération au développement. Par conséquent, l'administration recommande de ne pas octroyer à Coopération au Développement de l'Artisanat l'agrément en tant qu'ONG (agrément de base)".
- " Sur base des motifs exposés dans la partie III, l'administration constate que «Coopération au Développement de l'Artisanat » (0434.417.468) ne répond pas aux conditions telles que définies par l'article 26, § 5, alinéa 1, de la Loi Coopération au développement. Par conséquent, l'administration recommande de

¹ Cet arrêté royal est abrogé par l'arrêté royal du 11 septembre 2016, entré en vigueur le 20 septembre 2016. À l'audience, les parties s'accordent à considérer que ces nouvelles dispositions sont sans incidence sur les suites de la présente demande de suspension.

ne pas octroyer à Coopération au Développement de l'Artisanat l'agrément en tant qu'ONG (agrément programme)".

7. Par deux décisions du 20 mai 2016, renvoyant à ces avis, le ministre refuse à la requérante les deux agréments sollicités. Il ressort des avis que la requérante s'est vu reconnaître un niveau de complexité de 1,92/4, pour lequel un score minimum de capacité de gestion de 2,14/4 devait être atteint. Le score de capacité de gestion attribué à la partie requérante est de 2,07/4. L'exécution de ces décisions est suspendue par l'arrêt n° 236.352 du 3 novembre 2016 et elles sont annulées par l'arrêt n° 241.665 du 29 mai 2018.

8. Le 30 septembre 2016, la partie requérante adresse une demande de programmation pour 2017-2021 qui est déclarée irrecevable le 21 novembre 2016. À la suite d'un recours introduit par la requérante contre la décision d'irrecevabilité, cette dernière est retirée le 18 juillet 2018 et l'arrêt n° 242.787 du 25 octobre 2018 constate qu'il n'y a plus lieu de statuer.

9. Le 18 juillet 2018, lors de la notification du retrait de la décision d'irrecevabilité de la demande de programmation 2017-2021, le ministre précise également ce qui suit:

" [...] Je tiens à vous informer du fait que suite aux arrêts d'annulation du Conseil d'État du 29 mai 2018, mon administration prépare à l'heure actuelle une méthodologie adaptée qui tiendra compte des enseignements de ces arrêts. Après la finalisation de cette méthodologie, je prendrai une nouvelle décision concernant la demande d'agrément et le programme".

10. Le 21 septembre 2018, le directeur général de la Coopération au Développement précise également à la partie requérante que la méthodologie utilisée par l'administration pour examiner la performance de son système de gestion organisationnelle va être adaptée.

11. Le 30 septembre 2018, les conseils de la partie requérante demandent à la partie adverse de prendre rapidement position au sujet de sa demande d'agrément et d'agrément complémentaire comme O.N.G.

12. Le 28 mars 2019, les conseils de la partie requérante adressent à la partie adverse une mise en demeure à laquelle ils joignent un projet de citation.

13. Le 4 avril 2019, le ministre de la Coopération au développement décide de refuser la demande d'agrément de la partie requérante comme ONG ainsi que sa demande d'agrément complémentaire.

Il s'agit de l'acte attaqué, auquel sont joints les documents suivants:

XV - 4060 - 4/15

- un avis concernant l'agrément comme ONG ;
- un tableau d'analyse détaillé concernant les critères examinés dans le cadre du screening ;
- un tableau générique ;
- une note explicative concernant l'examen de la performance du système de maîtrise de chaque organisation demandant l'agrément en tant qu'ACNG conformément à l'article 26 de la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au développement ;
- un aperçu des réponses pour lesquelles la partie requérante n'a pas marqué son accord.

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 26 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, des articles 2, 3 et 4 de l'arrêté royal du 25 avril 2014 concernant la subvention des acteurs de la coopération non gouvernementale, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation adéquate, du principe général de bonne administration, du principe général de légitime confiance, de l'absence et/ou de l'inexactitude des motifs de droit et de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante rappelle que l'arrêt n° 241.665 du 29 mai 2018 a jugé que la partie adverse ne peut faire intervenir dans le critère de décision un élément de comparaison entre la situation de la partie requérante et celle des autres institutions candidates à une accréditation puisque 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. Elle indique qu'à la suite de cet arrêt, la partie adverse a adopté une nouvelle méthodologie "basée sur le raisonnement selon lequel les organisations caractérisées par le niveau de complexité le plus bas (niveau 1) doivent pouvoir faire la preuve d'un niveau de performance de 2,2 (sur l'échelle de 4), ce qui correspond à un score de 55 %, lequel est donc le niveau de performance minimum pour le niveau de complexité 1. Un score de 60 % (score général de 2,4/4) est le niveau de performance minimum pour le niveau de complexité 2 ; un score de 65 % (score général de 2,6/4) est attendu pour le niveau de complexité 3 et un score de 70 % (score général de 2,8/4) pour le niveau de complexité 4". Elle soutient que le raisonnement auquel il est fait référence n'est aucunement justifié ni étayé et que par conséquent la fixation de ces seuils de réussite n'est pas motivée.

Elle indique que son niveau de complexité organisationnelle, qui a été évalué par l'acte attaqué à 1,57/4 en tenant compte des 6 paramètres prévus par l'arrêté royal du 25 avril 2014, précité, correspond à un niveau de complexité 2. Elle observe que l'agrément lui est refusé parce que son niveau de performance après réévaluation a été fixé à 2,37/4, ce qui se situe au dessous du minimum requis de 2,4/4 pour les institutions de son niveau de complexité. Elle relève à cet égard que lors de l'examen de sa demande dans les actes annulés par l'arrêt précité, le seuil de réussite était fixé à 2,14/4 en manière telle que si le niveau de performance qui lui est actuellement reconnu l'avait été à l'époque, elle aurait été agréée. Elle constate que la "méthodologie adaptée" appliquée en l'espèce par la partie adverse a été de nature, d'une manière qu'elle considère comme arbitraire et non motivée, à faire passer le seuil minimum de réussite, soit la capacité de gestion minimale attendue, de 2,14/4 (53,5 %) à 2,40/4 (60 %). Elle estime que le seuil de réussite a donc augmenté de 6,5 %, sans que cet accroissement des exigences de réussite ne fasse l'objet d'une justification. Selon elle, l'adaptation de la méthodologie pour répondre à l'enseignement de l'arrêt précité du Conseil d'État, n'impliquait pas une hausse du niveau d'exigence requis.

Elle fait valoir que les exigences de réussite ont été injustement renforcées à son égard en comparaison avec les autres associations auxquelles un agrément a été octroyé en mai 2016 sur la base des seuils de réussite qui étaient fixés selon la méthodologie initiale. Elle considère que, pour éviter toute discrimination, la partie adverse aurait dû fixer des seuils minimums de réussite qui ne soient pas de nature à défavoriser injustement les demandeurs qui se sont vu opposer en 2016 un refus d'agrément annulé par le Conseil d'État. Elle ajoute enfin que le choix des seuils de réussite utilisés pour calculer le seuil minimum de la capacité attendue a

été communiqué après l'introduction des demandes, ce qui constitue pour elle une violation du principe de légitime confiance des administrés ainsi que du principe général de bonne administration.

La partie adverse estime qu'elle a effectivement motivé le choix qu'elle a opéré dans le cadre de la mise en place de la nouvelle méthodologie. Elle reprend un passage de sa note méthodologique identique à celui cité par la partie requérante à cet égard. Compte tenu des arrêts rendus précédemment au sujet des demandes d'agrément de la partie requérante, elle considère qu'elle ne pouvait maintenir le seuil fixé à l'occasion de la première méthodologie mais qu'elle se devait de fixer le niveau de complexité attendu sur base de données absolues. Elle fait valoir que la partie requérante ne démontre pas que le seuil qui lui est applicable serait manifestement déraisonnable. Elle relève que les organisations sont classées de la manière suivante :

" Catégorie 1 : les petites organisations ou les organisations très spécialisées. Typiquement se retrouveront dans cette catégorie les organisations spécialisées par exemple en éducation à la citoyenneté mondiale, ou encore des organisations spécialisées dans un secteur ou dans un pays. Elles doivent disposer d'un système de gestion ad-hoc, adapté à leur spécialisation.

Catégorie 2 : des organisations moyennes mais petites sur plusieurs plans. Leur système de gestion doit certes être fiable mais ajustés aux besoins d'interventions spécialisées et/ou de budgets limités.

Catégorie 3 : des organisations moyennes mais complexes sur plusieurs plans et qui demandent donc des systèmes de gestion interne performants leur permettant de gérer des interventions complexes et des budgets importants ou pouvant le devenir si un nouveau bailleur/une nouvelle opportunité d'intervention se présente.

Catégorie 4 : les très grosses structures, complexes, tant au niveau des programmes très complexes que des budgets très importants à gérer et qui demandent des systèmes de gestion internes très performants. Ce sont des organisations qui reçoivent des budgets d'autres bailleurs et sont capable de répondre aux exigences de chaque bailleur en termes de recevabilité".

En ce qui concerne la discrimination alléguée par la partie requérante, elle observe que les décisions par lesquelles elle a conféré en 2016 plusieurs agréments sur base de la méthodologie initialement mise en place constituent des décisions créatrices de droit qui sont devenues définitives et partant ne pouvaient et ne peuvent plus être retirées par elle. Elle souligne que la partie requérante n'a pas introduit de recours en annulation à l'encontre de ces décisions d'octroi d'agrément. Elle soutient que l'autorité de chose jugée des arrêts prononcés précédemment par le Conseil d'État lui a imposé de revoir la méthodologie initialement arrêtée. Elle en conclut que la partie requérante ne peut se prévaloir, en l'espèce, de l'existence d'une situation discriminatoire entre elle et les autres organisations ayant préalablement reçu un agrément.

V.2. Appréciation

L'article 26, § 1^{er}, 9°, de la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement, tel que modifié par la loi du 9 janvier 2014, prévoit, parmi les conditions à respecter pour prétendre à l'obtention de l'agrément comme organisation non gouvernementale (O.N.G.), l'obligation de "disposer d'un système performant de maîtrise de l'organisation, dont la qualité est examinée périodiquement par l'administration, conformément aux modalités déterminées par le Roi [...]".

L'article 2, § 5, de l'arrêté royal du 25 avril 2014 concernant la subvention des acteurs de la coopération non gouvernementale, tel que remplacé par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 23 août 2015, précise ce qui suit :

" [...] § 5. Dispose d'un système performant de maîtrise de l'organisation visé à l'article 26, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 1^{er} 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 1^{er} 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. ».

L'arrêt n° 241.665 du 29 mai 2018 a jugé notamment ce qui suit :

- " Considérant sur les deuxième et troisième branches réunies, 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.; 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 partie requérante, l'avis de l'administration annexé à la décision attaquée relève des points forts et des faiblesses de la candidature de la partie 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 partie requérante et celle des autres institutions candidates à une accréditation; que la partie adverse le confirme dans le mémoire en réponse, en écrivant, dans sa réponse à la quatrième branche, que «la communication *ex post* du seuil de réussite est normale, puisqu'à défaut de se baser sur des chiffres arbitraires, la partie adverse se base sur les résultats moyens de la population»; 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 ces branches, le moyen est fondé".

L'enseignement de cet arrêt implique nécessairement que la partie adverse adapte sa méthodologie, ce qu'elle a fait. Toutefois, il n'impose pas que le niveau d'exigence soit renforcé puisque dans cette hypothèse, la partie requérante n'aurait pas eu d'intérêt au moyen.

La loi du 19 mars 2013, précitée, impose pour obtenir un agrément la démonstration d'une adéquation entre la capacité de gestion et le niveau de complexité d'une organisation. Si la base de calcul du niveau de complexité d'une organisation est fixée avec précision par l'arrêté royal du 25 avril 2014, précité, il n'en va pas de même de l'évaluation du score de capacité de gestion.

Lors de l'examen de sa demande d'agrément qui avait donné lieu à l'arrêt précité, la partie requérante s'était vu reconnaître un niveau de complexité de 1,92/4 et un score de capacité de gestion de 2,07/4 alors que le score minimum était fixé à 2,14/4. Lors de l'examen qui a précédé l'adoption de l'acte attaqué, le niveau de complexité de la partie requérante a été réduit à 1,57/4 et son score de capacité de

gestion augmenté à 2,37/4 mais elle échoue à nouveau parce que le score exigé est cette fois fixé à 2,40/4.

Ni le regroupement des organisations en quatre catégories de complexité ni les niveaux d'exigence exprimés en pourcentage pour chacune de ces catégories ne sont mentionnés dans l'arrêté royal du 25 avril 2014. Si la partie adverse dispose d'une marge d'appréciation dans la fixation d'une méthodologie d'évaluation de l'adéquation de la capacité de gestion avec le niveau de complexité, il faut toutefois que cette évaluation respecte le principe d'égalité et de non-discrimination.

À cet égard, la répartition des organisations entre les différentes catégories de complexité n'est pas prévue par l'arrêté royal du 25 avril 2014. Dans la note méthodologique, elle est effectuée sur une base purement mathématique et le pourcentage exigé pour chaque catégorie ne fait l'objet d'aucune justification autre que le fait qu'il diffère selon ces catégories.

Par ailleurs, cette nouvelle méthodologie s'accompagne d'une hausse importante du niveau d'exigence en matière de capacité de gestion, surtout si on la met en rapport avec la reconnaissance d'un niveau de complexité moindre que celui évalué initialement, qui pénalise la partie requérante par rapport aux autres organisations ayant introduit une demande d'agrément en application de la même réglementation. Cet accroissement du niveau d'exigence ne résulte pas de l'enseignement de l'arrêt précité et il est discriminatoire à l'égard de la partie requérante même si elle n'a pas attaqué les agréments accordés aux autres organisations. Cette dernière n'était pas tenue de le faire puisque le nombre d'agrément n'est pas limité comme l'indique également l'arrêt précité.

Le premier moyen est sérieux.

VI. Extrême urgence et urgence

VI.1. Thèses des parties

La partie requérante expose qu'elle a reçu l'acte attaqué le vendredi 5 avril 2019. Elle rappelle que les documents joints à cet acte sont particulièrement denses, le tableau d'analyse étant un document Excel, contenant près de 850 lignes et plus de 10 colonnes. Elle indique que plusieurs jours ont été nécessaires aux administrateurs pour prendre connaissance et étudier ces documents. De plus, son conseil d'administration n'a pu se réunir et délibérer quant à la position à adopter à la suite de la notification de l'acte attaqué qu'au plus tôt le mardi 9 avril 2019 et qu'il a

pris la décision d'introduire le recours le jour même. En adressant la requête par la voie électronique le 10 avril, elle estime avoir fait preuve de la diligence requise au regard de l'importance et de la complexité du dossier. Elle indique que les conséquences d'un refus d'agrément ont été catastrophiques pour elle et ce dès la notification des deux décisions de refus d'agrément et d'agrément complémentaire du 20 mai 2016, annulées par l'arrêt du Conseil d'État du 29 mai 2018. Elle relève que l'absence d'agrément depuis le 1^{er} janvier 2017, a emporté l'absence de financements non seulement de l'État fédéral mais également par d'autres structures, étatiques ou non, qui tiennent compte de l'agrément comme O.N.G. pour attribuer des subsides. Elle a dû procéder au licenciement de tous les membres de son personnel, y compris son directeur, licencié en date du 31 janvier 2019 et qui preste actuellement son préavis. Elle précise que ce dernier recherche actuellement un autre emploi et que s'il devait être engagé par un autre employeur, elle ne pourrait plus compter sur son expérience et ses services. Elle considère qu'il lui serait dès lors quasiment impossible de relancer ses activités et ce même si un agrément devait être accordé au terme d'une nouvelle annulation de la décision querellée du 4 avril 2019. Elle souligne également que sa comptabilité présente un résultat négatif reporté s'élevant à - 139.334 euros, l'exercice 2018 présentant à lui seul une perte de 20.812 euros. Elle ajoute que les pertes comptabilisées pour les exercices 2017 et 2018 en raison de l'absence d'agréments s'élèvent à 255.783 euros. Son comptable estime qu'elle présentera une trésorerie négative dès le mois de juillet 2019 et qu'un état de cessation de paiement est proche.

La partie adverse se réfère à la sagesse du Conseil d'État en ce qui concerne l'urgence.

VI.2. Appréciation

Au regard de l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose notamment une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre ou l'exécution de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une suffisante gravité pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

La procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnelle parce qu'elle réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense des parties adverses, l'instruction du dossier ainsi que la contradiction des débats. Elle ne se

conçoit que lorsque la procédure de référé ordinaire serait impuissante à prévenir utilement les inconvénients susvisés revêtant une gravité suffisante.

L'incidence de l'acte attaqué sur la situation et l'activité de la partie requérante est liée notamment à l'octroi des subventions visées par la loi du 19 mars 2013, précitée. Si les agréments sollicités par la partie requérante ne suffisent pas à lui assurer l'octroi de telles subventions, à défaut d'agrément, elle ne sera pas éligible à obtenir à ce titre quelque montant que ce soit au cours des années à venir. Compte tenu de l'avis précédant l'acte attaqué évaluant le pourcentage de subsides fédéraux à 91 %, il peut être admis que l'activité, voire l'existence, d'une a.s.b.l. de petite dimension, active exclusivement dans un secteur de la coopération au développement, est affectée fondamentalement par le refus d'agrément du pouvoir public compétent en la matière et la perte corrélative de la quasi-totalité des subsides perçus antérieurement. Cet inconvénient est suffisamment grave pour qu'on ne puisse le laisser produire ses effets pendant la durée de la procédure au fond. La cause présente une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation.

En outre, la situation de la partie requérante est devenue critique puisqu'elle a dû licencier la totalité de son personnel, en ce compris son directeur, et qu'elle risque, malgré cette réduction de la masse salariale, d'être en cessation de paiement à très brève échéance. La procédure ordinaire en suspension ne lui permettrait pas d'obtenir une décision permettant, le cas échéant, à l'autorité de statuer sur sa demande d'agrément en temps utile pour éviter le départ de son directeur et la cessation de paiement.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué selon la procédure d'extrême urgence, sont réunies.

VII. Mesures provisoires

VII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante estime avoir démontré à suffisance que la partie adverse a refusé de tirer les conséquences tant de l'arrêt de suspension du 3 novembre 2006 que de l'arrêt d'annulation du 29 mai 2018 puisque la partie adverse maintient son opposition à accorder l'agrément à la requérante. En conséquence, elle estime qu'il y a lieu d'ordonner à la partie adverse de lui accorder un agrément

provisoire en sa qualité d'O.N.G., sans quoi elle ne sera plus en mesure d'assurer sa survie en vue de poursuivre son objet social. Elle soutient que cet agrément provisoire lui permettrait également de bénéficier de subsides et d'aides financières d'autres organismes qui tiennent compte d'un agrément ou d'une accréditation comme O.N.G. pour filtrer les demandes reçues. Selon elle, il ne s'agit pas uniquement de solliciter les subsides sur base de la programmation 2017-2021 mais également d'obtenir un financement propre à l'exercice de ses missions. Elle sollicite également d'imposer à la partie adverse d'examiner en profondeur sa demande de programmation et de lui réserver le budget nécessaire à la mise en œuvre dudit programme. Craignant que la partie adverse refuse de s'exécuter, elle sollicite une astreinte de 5.000 euros par jour de retard.

VII.2. *Appréciation*

La demande de la partie requérante pourrait être jugée *contra legem* si elle sollicitait qu'il fût ordonné, à titre définitif, de lui octroyer un agrément. Tel n'est cependant pas le cas dès lors qu'elle demande seulement le bénéfice de mesures à titre provisoire. L'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées offre au Conseil d'État la compétence d'ordonner de telles mesures, à titre provisoire, afin de sauvegarder les intérêts des parties dans l'attente de la suite de la procédure.

Toutefois, cette demande d'agrément à titre provisoire est essentiellement liée à la programmation 2017-2021 qu'elle a introduite à titre conservatoire le 30 septembre 2016 et qui est toujours pendante après le retrait d'une décision d'irrecevabilité. Ainsi qu'il a été exposé dans l'examen de l'urgence, la part des subsides fédéraux de la partie requérante s'élevaient à 91% avant la première décision de refus d'agrément. Les autres financements dont la partie requérante pourrait bénéficier si elle disposait d'un agrément à titre provisoire ne sont pas décrits dans la requête.

La mesure qui peut être ordonnée provisoirement doit être d'une précision suffisante pour permettre un contrôle juridictionnel de son exécution, spécialement si cette dernière est assortie d'une astreinte. À cet égard, la demande de "tenir compte de la demande de programmation 2017-2021 qu'elle lui a adressée, de l'examiner, et de réserver le budget nécessaire" ne répond pas à cette condition. D'une part, la prise en considération et l'examen ne sont que des mesures préalables à une décision ultérieure, dont le délai et le sens ne sont pas déterminés. D'autre part, rien n'indique que le budget nécessaire à cette programmation ne sera plus disponible lorsque la décision sera finalement prise.

Il résulte de ces éléments que la demande de mesures provisoires ne peut être accueillie et qu'il n'y a pas lieu de statuer sur la demande d'astreinte dont elle est assortie.

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

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de la décision adoptée en date du 4 avril 2019 par Monsieur le Vice-Premier Ministre, Monsieur Alexander DE CROO, Ministre des Finances, chargé de la Lutte contre la fraude fiscale et Ministre de la Coopération au développement, refusant à l'a.s.b.l. CODEART sa demande d'agrément comme O.N.G. ainsi que l'agrément complémentaire est ordonnée.

Article 2.

La demande de mesures provisoires d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

La demande d'astreinte est rejetée.

Article 4.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 5.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

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

Marc JOASSART,
Caroline HUGÉ,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Marc JOASSART.