

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.822 du 18 octobre 2019

A. 225.869/XV-3821

En cause : **l'association sans but lucratif
LAÏCITÉ ET HUMANISME
EN AFRIQUE CENTRALE,**
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de La Hulpe 181/24
1170 Bruxelles,

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 le 7 août 2018, l'a.s.b.l. LAÏCITÉ ET HUMANISME EN AFRIQUE CENTRALE demande "(une) indemnité réparatrice à charge de la partie adverse, comme suite à l'arrêt d'annulation n° 241.660 prononcé par le Conseil d'État le 29 mai 2018 (C.E. 29 mai 2018, n° 241.660, dans la cause A 219.816/XV-3148)", étant :

- à titre de dommage matériel, une indemnité provisionnelle de 50.000 euros, à valoir sur un montant total qui devra être déterminé ultérieurement en fonction de la réfection de l'acte annulé;
- à titre de dommage moral, une indemnisation provisionnelle de 10.000 euros, à valoir sur un montant total qui devra être déterminé ultérieurement en fonction de la réfection de l'acte annulé et qui peut être évalué, sous toutes réserves, à un montant de 50.000 euros".

II. Procédure

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

M. Éric THIBAUT, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 25/3, § 4, du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 12 septembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 15 octobre 2019 à 9.30 heures.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a fait rapport.

M^e Jérôme SOHIER, 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. 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

Les faits ayant été exposés dans l'arrêt n° 241.660 du 29 mai 2018, il y a lieu de s'y référer.

Depuis cet arrêt d'annulation, la partie adverse indique avoir modifié la méthodologie de l'examen de la performance du système de maîtrise de l'organisation et qu'elle a, le 12 décembre 2018, une nouvelle fois décidé de ne pas octroyer l'agrément comme organisation non gouvernementale (ONG) à la partie requérante. Cette décision a fait l'objet d'un recours enrôlé sous le n° 227.376/XV-4003. Par son arrêt n° 245.096 du 4 juillet 2019, le Conseil d'État a constaté le retrait de cette décision dans le cadre de la procédure en suspension. Enfin, le 4 juin 2019, la partie adverse a repris une troisième décision de refus d'octroyer à la partie

requérante l'agrément comme ONG sollicité, décision qui fait l'objet d'un recours enrôlé sous le n° 228.732/XV-4172, toujours pendant.

IV. Exposé de la demande

IV.1. Thèses des parties

La partie requérante expose que l'arrêt n° 241.660 du 29 mai 2018 a constaté une illégalité à charge de la partie adverse, tout en relevant expressément qu'il avait été fait une "application discriminatoire" de la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement, lui permettant ainsi de solliciter une indemnité réparatrice, au regard de l'article 11bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Elle considère que son dommage résulte directement de la décision ministérielle annulée et qu'il comprend à la fois un volet matériel consistant, pour l'essentiel, en une perte financière importante résultant de la privation, pendant deux ans, d'un financement qui lui aurait permis de poursuivre son objet social en République Démocratique du Congo et un volet moral résultant, principalement, de l'atteinte grave portée à sa réputation, sa crédibilité ayant été durement touchée, tant en Belgique qu'à l'étranger, du fait de la perte de l'agrément fédéral. Elle souligne qu'à la suite de l'arrêt d'annulation, elle a entrepris des démarches pour solliciter son agrément comme ONG, avec, le cas échéant, la possibilité d'introduire en 2018 un programme qui lui permettrait de bénéficier d'un certain financement. Elle explique qu'à ce jour, l'ensemble de son dommage est difficilement déterminable, puisqu'il dépend, à tout le moins en partie, de la réfection éventuelle par la partie adverse de l'acte annulé en l'espèce et que, vu le délai qui lui est imposé par la loi pour introduire sa demande d'indemnité réparatrice, elle sollicite, en l'état, une indemnité "provisionnelle" dans l'attente d'une éventuelle réfection par l'autorité de l'acte annulé, afin de pouvoir déterminer de manière plus précise le *quantum* de l'indemnité réparatrice qui devrait lui être alloué. Elle souligne qu'il a déjà été jugé par le Conseil d'État que, dans une telle hypothèse où le préjudice n'est pas encore totalement consolidé, il convient de surseoir à statuer pour ce qui reste encore à déterminer, tout en imposant aux parties un délai strict pour l'informer des résultats de la procédure de réfection.

Elle indique que le dommage matériel subi consiste, en premier lieu, en une privation, pendant deux ans, du financement qui devait lui permettre de poursuivre ses actions d'aménagement et d'équipement des écoles publiques, ainsi que la formation de maîtres d'école en Afrique centrale, plus particulièrement en République Démocratique du Congo. Elle expose qu'elle avait prévu d'introduire un programme de 5 ans, sur la base d'un budget de 250.000 euros par an, qu'elle

avait, par ailleurs, trouvé les cofinancements qui étaient exigés par la partie adverse, ce qui lui a permis de mettre en œuvre une partie très réduite des activités qu'elle avait prévues à cet effet, tout en devant abandonner une partie de la stratégie qu'elle avait conçue. Elle redoute que les cofinancements qui ont été trouvés à l'époque ne puissent plus être valorisés auprès de la partie adverse et que tout ce travail ne doive être refait dans l'hypothèse où on lui donnerait encore la possibilité de présenter un programme en 2019. De manière plus générale, elle observe qu'elle a également été confrontée à une situation financière très délicate en raison de la perte de son agrément, s'étant notamment retrouvée dans l'impossibilité de présenter un programme au niveau fédéral et, partant, de bénéficier des frais administratifs et des frais de gestion liés à ce type de programme. Elle relève qu'il ressort des rapports du vérificateur des comptes que la situation, à l'issue de l'exercice 2017, était, pour la première fois, déficitaire, alors que les comptes de 2015 et 2016 faisaient apparaître un résultat en boni, et que, confrontée à cette situation financière délicate, elle a dû contracter un prêt auprès du Centre d'action laïque, pour un montant de 10.000 euros, sachant que, aussi longtemps que ce prêt ne sera pas intégralement remboursé, il lui sera difficile de formuler toutes autres demandes de soutien financier qui seraient envisageables pour des activités spécifiques et que, compte tenu de ces éléments, elle sollicite une indemnité provisionnelle de 50.000 €, à valoir sur un montant total qui devra être déterminé ultérieurement en fonction de la réfection de l'acte annulé.

Quant à son dommage moral, elle explique qu'à défaut d'accréditation de la part de la partie adverse, elle s'est vue obligée de solliciter de toutes parts un minimum de fonds pour lui permettre de poursuivre simplement ses activités, alors même que sa crédibilité était durement entachée par la perte de l'agrément fédéral et qu'en particulier, elle a dû effectuer plusieurs démarches politiques, notamment auprès de la Communauté française, lui garantissant la possibilité de pouvoir encore postuler à certains appels à projets lancés par l'administration Wallonie-Bruxelles International, que ces démarches lui ont permis de présenter encore certains projets auprès de cette administration et de réduire, tant que faire se peut, son dommage moral, dès lors qu'elle pouvait encore se prévaloir d'une reconnaissance de la part de la Communauté française en l'espèce. Elle soutient encore que la perte de l'agrément fédéral a provoqué une diminution de ses relations avec plusieurs donateurs privés du fait des suspicions entraînées par le non-renouvellement de l'agrément, qu'il en a également été ainsi avec ses partenaires africains, plusieurs acteurs ayant douté de sa capacité à être encore un interlocuteur crédible vis-à-vis des institutions belges et européennes et que, dans un tel contexte, la décision de refus de la partie adverse a fait peser une "suspicion" quant à ses compétences et la qualité de ses activités, et a jeté sur elle un discrédit profond à l'égard de tous ses

partenaires publics et privés. Elle indique que le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de considérer que le dommage moral entraîné par de telles suspicions injustes dont une partie requérante fait nécessairement l'objet, peut être qualifié de grave, dans l'hypothèse où la victime de telles suspicions se trouve dans une situation où elle est dans l'incapacité de se défendre et qu'un arrêt d'annulation ne peut pas réparer adéquatement et entièrement le dommage subi. À son estime, ce dommage moral a été aggravé par l'attitude de la partie adverse dans le cours de la procédure devant le Conseil d'État, puisqu'il s'est avéré qu'une décision de refus similaire avait donné lieu à un arrêt de suspension, sans que la partie adverse ne daigne profiter de cet élément nouveau pour revoir sa position dans le cadre de cette affaire, qui présentait des similitudes évidentes et aurait, en principe, dû mener toute administration publique prudente et diligente à réexaminer sa position. Au vu des éléments particuliers propres à cette affaire, elle sollicite, à titre d'indemnisation de ce dommage moral, un montant provisionnel de 10.000 euros, sur un montant total qui devra être déterminé ultérieurement en fonction de la réfection éventuelle de l'acte annulé, et qui peut être évalué, sous toutes réserves, à un montant de 50.000 euros.

La partie adverse répond qu'une simple probabilité ne suffit pas à établir un lien de causalité entre le préjudice et l'illégalité, qu'il appartient au Conseil d'État d'apprécier au cas par cas si un lien de causalité peut être établi entre l'acte illégal et le préjudice, autrement dit si celui-ci est bien directement imputable à l'acte illégal. Elle rappelle que, comme cela a été précisé au cours des travaux préparatoires, l'indemnité réparatrice allouée en application de l'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État se distingue tant de la réparation du dommage sur la base des articles 1382 à 1386 du Code civil, que de l'indemnité "en équité" de l'article 11 de ces mêmes lois, bien qu'elle possède des points communs avec ces deux notions, de sorte qu'il s'agit d'une notion autonome dont il convient de laisser au Conseil d'État le soin de dégager progressivement les modalités au travers de sa jurisprudence.

Elle observe que l'existence d'une illégalité n'est pas contestable au regard de l'autorité de chose jugée attachée à l'arrêt n° 241.660 précité. S'agissant du dommage matériel postulé, il convient, selon elle, d'examiner la situation de la partie requérante au regard de la décision du ministre de la Coopération au Développement du 12 décembre 2018 qui résulte de la réfection de la décision précédemment annulée par le Conseil d'État. Elle prétend que, dès lors que le ministre de la Coopération au Développement a décidé, le 12 décembre 2018, de ne pas octroyer à la partie requérante l'agrément sollicité, la demande d'une indemnité réparatrice ne peut être fondée sur un acte qui a disparu de l'ordonnancement juridique et qui s'est vu substituer un autre qui, à l'instar de l'acte annulé

antérieurement, n'accorde pas l'agrément sollicité par la partie requérante. Elle ajoute que la requête est muette quant à la question de l'existence du lien de causalité alors qu'il appartient à la partie requérante de démontrer l'existence de ce lien entre l'illégalité constatée par le Conseil d'État et le dommage invoqué et qu'en l'espèce, il fait en toute hypothèse défaut, compte tenu de la décision du ministre de la Coopération au Développement du 12 décembre 2018 de ne pas octroyer l'agrément comme ONG à la partie requérante. Elle souligne encore, pour autant que de besoin, que l'agrément comme ONG ne donne pas automatiquement lieu à la subvention des activités de ces acteurs, que l'octroi de la subvention dépend de nombreuses autres conditions, reprises à l'article 27, § 1^{er}, de la loi du 19 mars 2013, précitée, et, à l'époque de l'introduction de la requête en annulation, dans l'arrêté royal du 25 avril 2014 concernant la subvention des acteurs de la coopération non gouvernementale (aujourd'hui abrogé). À défaut de pouvoir démontrer que les conditions visées à l'article 27, § 1^{er}, précité, seraient réunies, il faut constater, à son estime, que le lien de causalité n'est, en l'espèce, pas établi et qu'une simple probabilité ne suffit pas à cet effet. Elle ajoute que l'octroi d'une subvention ne fait pas l'objet d'une compétence liée dans le chef du ministre et que, par conséquent, l'existence d'un lien causal n'est pas démontré, ceci d'autant plus que l'agrément de la partie requérante comme ONG lui a été refusé par le ministre de la Coopération au Développement, le 12 décembre 2018. Elle fait également observer que l'article 27 de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 concernant la coopération non gouvernementale dispose que le montant de la subvention est établi dans le respect du non-profit et ne peut pas procurer un excédent de recettes par rapport aux coûts de l'intervention. Elle considère aussi que le ministre ne peut être tenu responsable des conséquences des choix de gestion souverains d'une organisation subventionnée, en l'occurrence faire exagérément dépendre sa survie de l'obtention de subventions. S'agissant de la déclaration de créance adressée à l'a.s.b.l. Centre d'Action laïque, elle estime qu'elle n'est pas en lien avec la décision annulée par le Conseil d'État, qu'aucun élément au sein dudit courrier ne permet de considérer que le prêt sollicité l'aurait été en raison de la décision annulée, que le courrier précise qu'il est adressé "comme chaque année", et que les rapports du vérificateur aux comptes ne constituent qu'une photo de la situation comptable de la partie requérante, qu'aucun détail n'est cependant fourni, de sorte que le ministre ne pourrait être rendu responsable de cette situation.

Pour ce qui concerne le préjudice moral, il résulte de l'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'article 25/2 de l'arrêté du Régent déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif que le Conseil d'État est compétent pour accorder une indemnité réparatrice lorsque le bénéficiaire d'un arrêt d'annulation établit que l'illégalité retenue est à l'origine d'un

préjudice qu'il subit et qui n'est pas entièrement réparé par l'annulation, que la partie requérante doit ainsi, selon elle, faire la démonstration de ce préjudice et d'un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice dont elle se plaint et qu'elle doit établir que ce préjudice ne se serait pas produit sans l'illégalité commise par l'autorité. Elle affirme que l'atteinte à l'honneur ou à la réputation relève du préjudice moral qui est, en principe, adéquatement réparé par un arrêt d'annulation (C.E., arrêt n° 237.963 du 20 avril 2017), que la participation à une procédure d'agrément comporte en soi un risque de ne pas se voir conférer ledit agrément, que l'acte annulé par le Conseil d'État ne contenait aucun passage infamant à l'égard de la partie requérante, que le ministre n'a pas donné de publicité à cette décision, et qu'il n'existe, en l'espèce, pas de circonstance particulière permettant de considérer que l'annulation de la décision attaquée ne suffirait pas à réparer le préjudice moral invoqué.

Elle ajoute encore que le ministre ne peut être rendu responsable du comportement adopté par des tiers à la suite de sa décision de ne pas délivrer l'agrément, que la partie requérante ne démontre aucunement que la "réduction des relations avec plusieurs donateurs privés" résulterait effectivement de suspicions créées dans leur chef à la suite de la décision de refus d'agrément, qu'elle ne produit aucune pièce en ce sens à l'occasion de sa requête, qu'elle n'appréhende pas dans quelle mesure l'entame de démarches en vue d'obtenir de nouveaux subsides auprès de Wallonie-Bruxelles International serait de nature à avoir causé à la partie requérante un quelconque préjudice moral dès lors que pareille démarche n'a rien d'infamant et semble normale dans le cadre des activités menées par une association sans but lucratif. Elle relève, en outre, que le courrier du 16 juin 2016 adressé au Ministre-Président fait mention des critiques de la partie requérante à l'égard du système mis en place par l'État belge, dans le cadre de l'octroi de l'agrément, et démontre que les responsables de la partie requérante entretiennent de bonnes relations avec le Ministre-Président. Elle soutient que la partie requérante ne peut se prévaloir de l'absence de réaction de la partie adverse à la suite d'un arrêt de suspension rendu dans une affaire où elle n'était pas partie à la cause. Selon elle, l'arrêt de suspension n'entraîne pas, par lui-même, l'obligation pour les autorités administratives de statuer à nouveau ou de prendre des mesures positives d'exécution, de même qu'un arrêt de suspension n'impose aucunement à l'autorité administrative de procéder au retrait de la décision attaquée et encore moins d'octroyer à la partie requérante l'agrément sollicité.

Quant au quantum de la demande de réparation, elle soutient qu'il est injustifié et que la partie requérante ne peut prétendre être la victime d'un dommage moral alors que, le 12 décembre 2018, elle s'est vu refuser sa demande d'agrément

en tant qu'ONG dans le contexte de la réfection de l'acte précédemment annulé par le Conseil d'État.

La partie requérante réplique que, lors de l'introduction de sa requête en indemnité réparatrice, le 7 août 2018, elle était dans l'ignorance de l'état de la procédure de réfection de l'acte annulé, en l'espèce, et a expressément souligné que l'évaluation de son dommage matériel et moral dépendait précisément de cette réfection. Elle rappelle que la partie adverse a pris, le 12 décembre 2018, une nouvelle décision portant refus de lui octroyer un agrément comme ONG, décision qui fait l'objet d'un recours en suspension et en annulation et que la réfection de l'acte annulé par une nouvelle décision de refus a été prise et notifiée au moment même où la partie adverse devait établir son mémoire en réponse dans le cadre du présent contentieux en indemnité réparatrice, en manière telle qu'elle ne peut se départir de la fâcheuse impression que la décision de refus a été refaite pour les besoins de la cause afin de pouvoir écarter la demande d'indemnité réparatrice, en invoquant précisément l'absence d'un lien de causalité suffisant entre la première illégalité constatée par le Conseil d'État et le dommage invoqué en l'espèce. Elle fait valoir que la nouvelle décision de refus s'expose à plusieurs griefs d'illégalité exposés à l'appui de la requête en annulation, que la nouvelle décision attaquée s'avère, en réalité, encore plus incompréhensible que la précédente annulée, qu'il faudra sans doute attendre l'issue de ce second contentieux en annulation pour savoir si la réfection de l'acte annulé est, soit définitive, auquel cas l'objection de la partie adverse quant au défaut de lien de causalité par rapport au dommage matériel serait sans doute suivie, soit jugée à nouveau illégale par un nouvel arrêt de suspension ou d'annulation, auquel cas la réfutation de la partie adverse devra évidemment être écartée en l'espèce. S'agissant de l'objection de la partie adverse quant au fait que l'agrément comme ONG ne donne pas automatiquement droit à une subvention des activités des acteurs concernés, elle reconnaît qu'elle est sans doute correcte en théorie mais que la première condition pour disposer d'une telle subvention consiste précisément dans l'agrément litigieux et qu'à défaut d'un tel agrément, il ne peut être question de la moindre subvention à son profit. Elle relève encore qu'il est vain de lui faire le reproche de ne pas démontrer qu'elle serait dans les conditions pour bénéficier d'une telle demande de subvention, dans l'hypothèse où l'agrément litigieux lui aurait été octroyé dès lors que cette question ne s'est même pas posée, puisque la perte de l'agrément ne permet pas d'examiner si les autres conditions étaient réunies. Elle expose aussi que, d'une part, le dommage matériel s'apparente à la perte d'une chance et que, d'autre part, cette chance était en réalité maximale, ce que la partie adverse ne peut pas sérieusement ignorer au vu des relations qu'elles ont eues. Elle note ainsi, d'une part, que la partie adverse a elle-même déjà eu l'occasion d'accepter de subventionner un programme qu'elle avait

établi, en 2015, pour un projet particulier de réhabilitation d'un athénée (Athénée de la Victoire) en République Démocratique du Congo, ce qui a permis de rendre plus accessible un enseignement non religieux aux enfants congolais et, d'autre part, que, en vertu d'un agrément comme ONG depuis 2007 sur la base de critères de sélection qui étaient par ailleurs sensiblement les mêmes à l'époque, elle a bénéficié de diverses subventions de la part de la partie adverse, en manière telle qu'il y a lieu de présumer qu'indépendamment de l'agrément, elle répond bien aux autres conditions - inchangées - prescrites par la loi. Quant aux arguments de la partie adverse à propos de l'absence de pièces justificatives concernant le *quantum* du dommage et la réalité de celui-ci, elle fait valoir qu'il suffit de constater, à l'examen des rapports du vérificateur aux comptes, que sa situation financière à l'issue de l'exercice 2017 était, pour la première fois, déficitaire, et correspondait précisément à l'année de la perte de l'agrément litigieux, alors que les comptes 2015 et 2016 faisaient apparaître un résultat en léger boni, que cette perte de +/- 10.000 euros par an, pour la première fois, est évidemment liée à la décision litigieuse en l'espèce, qu'elle joint les bilans comptables des années 2014 à 2017, d'où il apparaît que, grâce aux subventions de la partie adverse pour ses frais de structure (pour un montant de 15.431,13 €), elle a pu clôturer ses exercices en léger boni en 2015 et 2016, avant de connaître, pour la première fois, une perte financière en 2017. Elle explique que le dommage matériel peut être évalué, au minimum, à un montant de 15.431,13 € par an, correspondant à l'intervention de la partie adverse dans ses frais de structure, soit, pour les trois années séparant sa demande d'agrément en 2015 de l'arrêt d'annulation prononcé par le Conseil d'État en 2018, un montant de 46.293,39 €, sans préjudice de la continuation de ce dommage par la suite, en raison du nouveau refus décidé par la partie adverse, en l'espèce.

Pour ce qui concerne le dommage moral, elle affirme que les considérations de l'arrêt n° 238.274 du 22 mai 2017 paraissent assez transposables *mutatis mutandis* en l'espèce puisque, ici aussi, elle a dû subir une situation qui lui était tout à fait préjudiciable pendant une durée de deux ans, avec la circonstance aggravante qu'il n'a pas pu y avoir de "réaffectation" et sans que jamais ses diverses interrogations et demandes d'explications par rapport à une situation qui était manifestement injuste, n'aient reçu le moindre écho, ni la moindre réponse de la part de la partie adverse. Selon elle, la première décision de refus annulée contenait bien des passages extrêmement dénigrants, tels par exemple, le fait que "l'a.s.b.l. ne respecte pas le droit comptable", qu'elle manquerait de transparence quant à la gestion de ses résultats, qu'elle ne diffuserait pas le document exposant la politique de l'organisation auprès du personnel, des bénévoles et des partenaires, ce qui était tout à fait incorrect, qu'elle n'assurerait pas la gestion de ses partenariats, alors même qu'elle avait pris le soin de définir, de manière très rigoureuse, une procédure

de dialogue avec tous ses partenaires, ou encore qu'elle était en défaut de toute "politique de prévention et de bien-être au travail" en ce qui concerne la gestion de son personnel, ce qui était totalement inexact. Elle souligne que l'arrêt d'annulation n° 241.660, précité, a expressément confirmé ces incorrections, qu'il n'y avait aucune autre raison justifiant une perte de crédibilité à son égard dès lors qu'elle a toujours opéré à la satisfaction générale dans le cadre de ses activités et que, si elle a pu atténuer son dommage tant que faire se peut, vis-à-vis d'autres acteurs institutionnels, telle la Communauté française, et a bénéficié encore d'un certain appui de sa part, c'est uniquement grâce à ses efforts, et assurément pas en raison des actes posés par la partie adverse en l'espèce.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante s'accorde à dire qu'il y a bien eu, en l'espèce, la perte d'une chance dans le cadre de l'évaluation de son dommage matériel et insiste sur la circonstance qu'elle a bénéficié de subventions de la partie adverse avant l'annulation de l'acte ici en cause. Elle attire également l'attention sur le fait qu'elle est, depuis trois ans, dans l'attente d'une accréditation qui lui permettrait d'avoir accès aux subventions allouées par la partie adverse. Elle maintient que sa situation financière a été mise en péril en raison de l'acte annulé et qu'elle a subi des pertes financières comme en attestent ses bilans comptables et revendique une indemnité réparatrice d'au moins 15.431,13 euros pour la seule année 2016.

Quant à son dommage moral, elle répète que l'atteinte à sa réputation découle des motifs mêmes de l'acte annulé et que cette atteinte s'est encore davantage renforcée avec la nouvelle décision de refus qui a incité ses partenaires à se montrer encore plus méfiants à son égard. Elle réclame ainsi une réparation de l'ordre de 10.000 euros compte tenu du comportement négatif persistant de la partie adverse.

La partie adverse a signalé au Conseil d'État qu'elle ne souhaitait pas "solliciter la poursuite de la procédure".

IV.2. Appréciation

L'article 144 de la Constitution est rédigé comme suit :

"Art. 144. Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

Toutefois, la loi peut, selon les modalités qu'elle détermine, habiliter le Conseil d'État ou les juridictions administratives fédérales à statuer sur les effets civils de leurs décisions".

L'article 11*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme il suit :

"Art. 11*bis*. Toute partie requérante ou intervenante qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1^{er} ou § 3, peut demander à la section du contentieux administratif de lui allouer par voie d'arrêt une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte si elle a subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet, en tenant compte des intérêts publics et privés en présence.

La demande d'indemnité est introduite au plus tard dans les soixante jours qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité.

En cas d'application de l'article 38, la demande d'indemnité doit être introduite au plus tard soixante jours après la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours.

La partie qui a introduit la demande d'indemnité ne peut plus intenter une action en responsabilité civile pour obtenir une réparation du même préjudice.

Toute partie qui intente ou a intenté une action en responsabilité civile ne peut plus demander à la section du contentieux administratif une indemnité pour le même préjudice".

L'alinéa 1^{er} de cet article soumet l'octroi d'une indemnité réparatrice à plusieurs conditions. La première implique le constat d'une illégalité, la deuxième, l'existence d'un préjudice, la troisième, un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice, et la quatrième, la détermination du montant de l'indemnité réparatrice. Une simple probabilité ne suffit pas à établir un lien de causalité entre le préjudice et l'illégalité. Il appartient ainsi au Conseil d'État d'apprécier, au cas par cas, si le préjudice dont se plaint la partie requérante est bien directement imputable à l'acte illégal. L'indemnisation d'un préjudice, sur la base de l'article 11*bis* précité, ne trouve ainsi à s'appliquer que lorsque l'acte administratif illégal a, en dépit de son effacement *ab initio* de l'ordre juridique, engendré un préjudice que l'annulation ne peut réparer.

La partie requérante doit ainsi faire la démonstration d'un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice dont elle se plaint, cette démonstration devant établir que ce préjudice ne se serait pas produit sans l'illégalité commise par la partie adverse.

Par ailleurs, l'indemnité réparatrice se distingue tant de la réparation du dommage sur la base des articles 1382 à 1386 du Code civil que de l'indemnité "en équité" de l'article 11 des lois coordonnées précitées. Enfin, l'obligation pour le Conseil d'État de tenir compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé

XV - 3821 - 11/16

comme le prescrit l'article 11*bis* précité, se justifie notamment par la nécessité de maintenir un équilibre entre la partie qui poursuit l'annulation et la partie adverse et implique que l'indemnité ne doit pas réparer l'intégralité du préjudice.

En l'espèce, l'arrêt n° 241.660 du 29 mai 2018 annule la décision de refus d'agrément de la partie requérante en qualité d'ONG au motif que la partie adverse n'a pas correctement appréhendé la condition visée à l'article 26, § 1^{er}, 9°, de la loi du 19 mars 2013, précitée, sur la base des critères établis par l'arrêté royal du 25 avril 2014 concernant la subvention des acteurs de la coopération non gouvernementale.

L'illégalité ainsi sanctionnée par l'arrêt précité résulte d'un défaut de motivation pour certains des critères et d'une motivation inadéquate ou inexacte pour d'autres critères.

En ce qui concerne l'existence et le montant du préjudice matériel, la partie requérante l'évalue de manière provisionnelle à 50.000 euros, à valoir sur un montant total à déterminer en fonction de la réfection de l'acte et lie ce préjudice à la perte financière qu'elle aurait subie à la suite de la privation, pendant deux ans, d'un financement soutenant son projet en République Démocratique du Congo.

La nouvelle décision de refus prise par la partie adverse le 12 décembre 2018 ne s'est pas substituée à celle qui a été annulée par le Conseil d'État par son arrêt n° 241.660, précité. Il s'agit certes d'une décision prise à la suite d'un arrêt d'annulation mais elle n'a pas pour effet d'effacer l'illégalité que celui-ci a constatée.

Par ailleurs, cette dernière décision a également fait l'objet d'un recours en suspension et en annulation et a finalement été retirée, ce qui a été constaté par l'arrêt n° 245.096 du 4 juillet 2019. Enfin, le 4 juin 2019, la partie adverse a repris une troisième décision refusant d'octroyer à la partie requérante l'agrément comme ONG, décision qui fait l'objet d'un recours enrôlé sous le n° 228.732/XV-4172. Au vu de ces éléments, il n'y a pas de raison de procéder à une évaluation provisionnelle du préjudice financier dont se plaint la partie requérante dès lors que de nouvelles décisions de refus sont intervenues et que le préjudice financier qu'elle pourra éventuellement invoquer à la suite de ces nouvelles décisions pourra être examiné dans le contexte des recours distincts qu'elle a introduits à leur rencontre. Il s'ensuit que les illégalités éventuelles qui affecteraient la deuxième décision négative ne sont pas pertinentes pour l'évaluation du dommage issu de la première décision négative.

Par ailleurs, au regard de l'article 27 de la loi du 19 mars 2013, précitée, l'agrément comme ONG ne suffit pas à permettre l'octroi d'une subvention de sorte que le dommage s'apparente à celui de la perte d'une chance d'obtenir une décision favorable d'octroi d'une subvention. Sur ce point, il y a lieu de noter que la partie requérante n'a jamais été agréée sous l'empire de la nouvelle législation relative à la coopération mais qu'elle l'était conformément à l'ancienne législation, à savoir la loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération internationale belge dont les effets, en matière d'agrément, ont été maintenus par l'article 37/2 de la loi du 29 mars 2013, précitée, jusqu'au 31 décembre 2016, ce qui lui a permis d'obtenir le subside octroyé par l'arrêté ministériel du 4 février 2015.

Lorsque le préjudice consiste en la perte d'une chance d'obtenir un avantage espéré, ce préjudice est certain lorsque la perte, en relation causale avec l'illégalité, porte sur un avantage probable. Seule la valeur économique, sur les plans moral et matériel, de la chance perdue est susceptible d'indemnisation, étant entendu qu'en ce qui concerne l'évaluation du *quantum* du préjudice, la perte d'une chance d'obtenir un avantage espéré ne peut correspondre à son intégralité mais s'avère nécessairement inférieure à celui-ci.

En outre, le législateur peut, dans le respect des normes constitutionnelles et internationales, mettre en place un "nouveau" système d'agrément ou d'accréditation pour des acteurs de la coopération sans que la reconnaissance antérieure en cette qualité, ne confère un quelconque "droit acquis" à être reconnu comme acteur sous la nouvelle législation qui diffère de manière sensible de l'ancienne puisque, outre les conditions d'agrément ou d'accréditation, l'article 27 de la loi du 29 mars 2013, précitée, remplacé par la loi du 16 juin 2016, met en place un système de "cadres stratégiques communs" ou CSC, étant l'ensemble de choix stratégiques qui sont effectués conjointement par les organisations accréditées dans un pays ou sur un thème, à partir d'une analyse contextuelle commune.

Cette nouvelle approche par le législateur ne permet pas de conclure que la partie requérante disposait d'une chance maximale, comme elle l'écrit, d'obtenir une subvention "au seul vu des relations passées entre les parties". Par ailleurs, même si les subventions antérieures avaient permis à la partie requérante de dégager un "léger boni" lui permettant de couvrir ses frais de fonctionnement, il ne s'ensuit pas qu'elle pouvait compter sur la circonstance qu'aucune modification du cadre législatif de la coopération ne pourrait jamais avoir lieu et que ce boni lui était acquis annuellement, indépendamment de l'octroi ou non d'une subvention.

Il s'ensuit que si un préjudice matériel peut être reconnu à la partie requérante, il tient en la perte d'une éventuelle subvention d'un programme qui devrait s'inscrire dans un CSC non encore défini au moment de la demande d'agrément ou, en tout cas, qu'elle n'a pas invoqué.

Pour ce qui concerne l'existence et le montant du préjudice moral, la partie requérante indique avoir dû entamer des démarches politiques auprès de la Communauté française pour pouvoir encore présenter des projets et qu'en raison de l'acte attaqué, sa crédibilité a été mise en péril auprès de plusieurs donateurs privés et de partenaires africains vu les suspicions injustes qu'il a suscitées.

Une décision de refus d'un agrément est de nature à jeter le discrédit sur un opérateur de la coopération qui, jusque là, avait bénéficié d'un agrément, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si une publicité a été ou non donnée à l'acte attaqué. Ce refus est inévitablement porté à la connaissance des partenaires et des autorités administratives concernés par la coopération envisagée avec l'ONG.

Entre l'illégalité constatée et la perte d'une chance de se voir agréer comme ONG, il y a bien un lien de causalité. En d'autres termes, sans les illégalités commises par la partie adverse, la partie requérante pouvait espérer obtenir son agrément.

Quant au montant de l'indemnité couvrant le dommage matériel, il ne peut être fixé qu'*ex aequo et bono* puisque la partie requérante subit un préjudice tenant en la perte d'un éventuel agrément qui lui ouvrirait la voie à une possible subvention si les CSC étaient définis et ensuite agréés. En effet, l'agrément, même à le supposer accordé, ne garantissait pas à la partie requérante l'accès à un programme de subvention qui n'est d'ailleurs pas mieux défini puisqu'il suppose un accord sur les cadres stratégiques communs. Il n'est dès lors pas possible de fixer de manière certaine les "chances" de la partie requérante d'être agréée dans le nouveau système, un agrément sous la législation antérieure ne conduisant pas nécessairement à un agrément sous la législation nouvelle, et d'obtenir ensuite un montant déterminé d'une subvention liée à un programme issu des CSC.

Par ailleurs, il n'apparaît pas que la lettre de confirmation de la créance du Centre d'Action laïque d'un montant de 10.000 euros soit liée à l'illégalité dont était affecté l'acte annulé puisqu'il s'agit d'un document envoyé "comme chaque année" et "pour répondre aux exigences révisorales".

Enfin, pour ce qui concerne les frais de structure revendiqués (15.431,13 euros), il apparaît que ces frais sont liés à la subvention octroyée par la partie adverse, le 4 février 2015, pour le projet de la partie requérante de redynamisation de l'enseignement secondaire public à Kinshasa, projet s'étendant du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2016, sans que la partie adverse ait promis sa pérennisation de telle sorte que ces frais ont été versés et ne peuvent être extrapolés au-delà de cette période puisque ceux-ci sont liés à un programme qui s'est achevé.

Au vu de ces différents éléments, le dommage matériel peut être fixé *ex aequo et bono* à 10.000 euros pour les deux années pendant lesquelles la partie requérante n'a pas pu bénéficier d'un agrément.

Selon la jurisprudence, il n'y a, en principe, pas lieu d'octroyer une indemnité couvrant le dommage moral lorsque ce dommage est réparé par un arrêt d'annulation et que la partie requérante n'établit pas qu'elle se trouve dans des circonstances particulières établissant que l'illégalité retenue est à l'origine d'un préjudice subi qui n'est pas entièrement réparé par l'annulation.

En l'espèce, cette démonstration fait défaut puisque la partie requérante a pu communiquer l'arrêt d'annulation à ses correspondants dont ses partenaires étrangers et ainsi démontrer que la partie adverse avait agi d'une manière illégale à son égard. Par ailleurs, à ce jour, un seul arrêt en annulation est intervenu de sorte que le parallélisme fait avec l'arrêt n° 238.274 du 22 mai 2017 n'est pas pertinent, à ce stade, mais pourrait l'être si les autres refus d'agrément devaient être déclarés illégaux.

Il n'y a, en conséquence, pas lieu d'accorder une indemnisation du préjudice moral.

V. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

Il est accordé à l'a.s.b.l. LAÏCITÉ ET HUMANISME EN AFRIQUE CENTRALE une indemnité réparatrice de 10.000 euros pour le préjudice matériel subi en raison de l'illégalité de la décision du 20 mai 2016 du Ministre de la Coopération au Développement lui refusant un agrément comme organisation non gouvernementale, à charge de l'État belge.

La demande d'indemnité réparatrice est rejetée pour le surplus.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

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

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Frédéric QUINTIN,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier assumé

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN.

Pascale VANDERNACHT