

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 251.952 du 26 octobre 2021

A. 229.482/XV-4264

En cause : **l'association sans but lucratif
FÉDÉRATION DES CENTRES DE JEUNES
EN MILIEU POPULAIRE** (en abrégé FCJMP),
ayant élu domicile chez
M^e Emmanuel GOURDIN, avocat,
boulevard Louis Schmidt, 56
1040 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Sébastien DEPRÉ, avocat,
place Flagey, 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 4 novembre 2019, l'association sans but lucratif Fédération des Centres de Jeunes en Milieu populaire demande l'annulation de « l'arrêté ministériel du 27 août 2019 portant refus de son admission dans le dispositif particulier "Action destinées à des publics spécifiques" ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 septembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 octobre 2021.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Cécile Jadot, *loco* M^e Emmanuel Gourdin, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Sébastien Depré, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, auditeur au Conseil d'État, 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 et rétroactes

1. La partie requérante est une association sans but lucratif ayant pour objet social « de favoriser et soutenir un travail de coordination favorisant un travail d'éducation et d'animation en milieu populaire et la mise en œuvre d'une politique socioculturelle d'égalité des chances en centres de jeunes ». Depuis 2013, elle est agréée par la partie adverse en qualité d'« organisation de jeunesse » (en abrégé « OJ ») au sens du décret de la Communauté française du 26 mars 2009 fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse (ci-après : « le décret du 26 mars 2009 »).

2. La partie requérante a, par le passé, introduit des recours en annulation auprès du Conseil d'État dirigés contre des décisions de la partie adverse prises dans le cadre du décret du 26 mars 2009. Les antécédents de ces dossiers ont été exposés dans l'arrêt n° 238.279 du 22 mai 2017 qui a annulé une décision du 9 décembre 2015 par laquelle la ministre de la Jeunesse n'admet pas la partie requérante dans le dispositif particulier de « Soutien aux actions destinées à des publics spécifiques » pour l'année 2015.

3. Le 29 février 2016, la partie requérante introduit une nouvelle demande d'admission dans le même dispositif particulier, pour l'année 2017. Elle sollicite également le renouvellement de son agrément pour les années 2017-2020.

4. Le 9 août 2016, un inspecteur du service général de l'Inspection de la Culture établit un rapport sur ces demandes, qui se termine par un avis rédigé comme suit :

« Avis favorable quant au renouvellement de l'agrément de [la partie requérante] dans la catégorie Fédération de Centres de jeunes, en classe de financement 7 – Indice 0.

Avis défavorable quant à l'admission de la [partie requérante] dans le Dispositif particulier de « Soutien aux actions destinées à des publics spécifiques ».

5. Lors de sa séance du 13 décembre 2016, la commission consultative des Organisations de Jeunesse (en abrégé « CCOJ ») donne un avis qui va dans le même sens.

6. Le 2 février 2017, la ministre de la Jeunesse décide notamment que « l'agrément de [la partie requérante] est renouvelé à dater du 1^{er} janvier 2017, pour une durée de 4 ans, en qualité d'organisation de jeunesse – catégorie fédération de centres de jeunes » (article 1^{er}), que « [la partie requérante] est classée dans la classe de financement 7 à l'indice de financement 0 » et que « [la partie requérante] n'est pas admise dans le dispositif particulier de Soutien aux actions destinées à des publics spécifiques ».

7. Par un courrier du 21 février 2017, la partie requérante introduit un recours administratif contre cette décision.

8. Le 22 mars 2017, un nouveau rapport d'inspection est établi quant à la demande d'admission de la partie requérante dans le dispositif particulier de « Soutien aux actions destinées à des publics spécifiques ». Ce rapport, rédigé par un autre inspecteur que celui qui est l'auteur du rapport du 9 août 2016, va dans le même sens que ce dernier.

9. Le 24 mai 2017, un membre du CCOJ établit un rapport sur la demande de la partie requérante et propose d'émettre un avis positif sur son admission dans le dispositif particulier de « Soutien aux actions destinées à des publics spécifiques ».

10. Lors de sa séance du 29 mai 2017, la CCOJ examine notamment le recours administratif de la partie requérante.

11. Le 25 août 2017, la ministre de l'Enseignement, de Promotion sociale, de la Jeunesse, des Droits des femmes et de l'Égalité des chances prend des décisions dont celle de ne pas admettre la partie requérante « dans le dispositif particulier de Soutien aux actions destinées à des publics spécifiques ».

Cette décision est portée à la connaissance de la partie requérante par un courrier recommandé du 7 septembre 2017. Celle-ci saisit le Conseil d'État d'un recours en annulation, le 7 novembre 2017, enrôlé sous le n° A. 223.728/XV-3567.

12. Par son arrêt n° 243.694 du 15 février 2019, le Conseil d'État annule l'arrêté ministériel du 25 août 2017 par lequel il est décidé de ne pas admettre la partie requérante dans le dispositif particulier "Soutien aux actions destinées à des publics spécifiques".

13. Le 27 juin 2017, la partie requérante introduit une demande d'admission dans le dispositif particulier de « Soutien aux actions destinées à des publics spécifiques » pour l'année 2018.

14. Par un arrêté du 13 mars 2018, la ministre de l'Enseignement de promotion sociale, de la Jeunesse, des Droits des femmes et de l'Égalité des chances décide de ne pas admettre la partie requérante dans le dispositif particulier sollicité pour l'année 2018. Aucun recours n'est introduit contre cette décision.

15. Le 28 juin 2018, la partie requérante introduit une demande d'admission dans le dispositif particulier de « Soutien aux actions destinées à des publics spécifiques » pour l'année 2019.

16. Le 18 juillet et le 12 novembre 2018, l'Inspection de la Culture donne une nouvelle fois des avis défavorables concernant l'admission de la partie requérante dans le dispositif particulier précité.

17. Le 25 novembre 2018, la CCOJ donne un avis favorable à l'admission de la partie requérante dans le dispositif particulier précité.

18. Le 19 décembre 2018, le ministre en charge du dossier décide de ne pas admettre la partie requérante dans le dispositif particulier précité.

19. Le 28 janvier 2019, la partie requérante introduit un recours auprès du ministre contre cette décision, en lui demandant de réexaminer le dossier.

20. Le 8 mars 2019, l'Inspection de la Culture donne une nouvelle fois un avis négatif.

21. Le 18 juin 2019, la CCOJ donne, pour sa part, un avis favorable quant à l'admission de la partie requérante dans le dispositif particulier précité.

22. Par un arrêté du 27 août 2019, la partie adverse décide de ne pas admettre la partie requérante dans le dispositif particulier sollicité pour l'année 2019.

Il s'agit de l'acte attaqué qui est notamment rédigé comme suit :

« Considérant l'avis favorable de la CCOJ donné le 18 juin 2019;

Considérant que, dans son recours du 28 janvier 2019, l'ASBL fait valoir que son dossier de demande d'admission dans un dispositif particulier, introduit à plusieurs reprises, a obtenu des avis positifs de l'Inspection, de l'Administration et de la CCOJ de manière répétée depuis 2012;

Considérant cependant que les rapports de l'Inspection [des] 3 septembre 2012, 30 juin 2014 et 24 juin 2015 pointaient des manquements dans les dossiers introduits par l'ASBL, faisant état de la difficulté d'identifier en quoi des publics spécifiques étaient visés par les activités proposées, de déterminer en quoi les actions entreprises s'adresseraient de façon spécifique à un public allochtone, de définir quelle situation concrète aurait nécessité une discrimination positive ou une action spécifique;

Considérant que ce sont des compléments d'information apportés par l'ASBL, à la demande de l'Inspection, qui avaient permis d'emporter une décision favorable sur le fond en 2012, 2014 et 2015, mais refusée *in fine* pour des raisons de limites budgétaires;

Que ces précisions apportées par la FCJMP relatives aux publics et aux actions spécifiques menées n'étaient ni reprises ni actualisées dans la demande du 28 juin 2018;

Considérant les avis défavorables de l'Inspection des 22 septembre 2017, 18 juillet 2018 et 12 novembre 2018;

Considérant que le plan quadriennal de l'ASBL n'est pas complété par les éléments suivants : les activités spécifiques du dispositif qui doivent être à destination des publics tels que des milieux populaires, des personnes handicapées ou des victimes de discrimination ou qui doivent permettre à des jeunes de pratiquer du volontariat tant à l'extérieur que dans l'OJ et la description des activités spécifiques;

Que si l'ASBL mentionne bien opérer “un travail d'éducation socio-professionnelle avec des jeunes d'origine albanaise à l'animation des jeunes; de

réinsertion sociale de jeunes d'origine serbe via une pratique sportive; ou encore d'éducation permanente avec les jeunes d'origine maghrébine via plusieurs pratiques artistiques", elle ne présente pas de mode opératoire des actions qui permettrait de situer, illustrer et évaluer le travail accompli, de sorte que celui-ci ne peut faire l'objet d'aucune appréciation pédagogique;

Que cette absence de précision quant aux publics ciblés ne permet dès lors pas de distinguer la spécificité de celui-ci par rapport aux publics déjà touchés;

Que l'ASBL ne distingue pas de son public habituel les publics spécifiques qui seraient visés par le dispositif particulier sollicité;

Que la définition du public se confond de manière générale et indistincte avec les missions de base de l'ASBL, ce qui ne permet pas de justifier ni la pertinence ni la plus-value de ce dispositif particulier;

Que pourtant, comme précisé à l'article 27 du décret du 26 mars 2009, précité, l'admission dans le dispositif particulier de soutien aux actions destinées à des publics spécifiques suppose qu'une programmation d'actions spécifiques soit établie et mise en œuvre dans le cadre du plan d'actions quadriennal;

Que le commentaire de l'article 15 du décret repris dans les documents parlementaires confirme cette exigence : "les dispositifs particuliers doivent être identifiables dans le plan quadriennal et doivent offrir une plus-value";

Que l'article 28, 2°, du décret prévoit que le plan quadriennal doit être complété par la description des activités spécifiques et le nombre d'actions couvertes; que les commentaires des articles 61 et 62 du décret relatif aux subventions accordées dans le cadre des dispositifs particuliers précisent que "ces articles permettent sur base de critères spécifiques, selon le type de D.P., d'objectiver les subventions destinées à permettre aux OJ concernées de rencontrer les objectifs et les moyens de chacun de ces outils thématiques";

Que, dès lors, au vu des lacunes précitées, l'ASBL ne rencontre pas les exigences de l'article 28, 1° et 2°, du décret du 26 mars 2009 et ne remplit donc pas les conditions nécessaires pour être admise dans le dispositif particulier de soutien aux actions destinées à des publics spécifiques;

Considérant enfin que, dans son recours du 28 janvier 2019, l'ASBL n'apporte aucun élément susceptible de remettre en question l'examen de son dossier de demande d'admission dans le dispositif particulier "Soutien aux actions destinées à des publics spécifiques" ».

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de la violation « des articles 27 et 28 du décret [de la Communauté française] du 26 mars 2009 fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration, du devoir de minutie et de préparation avec soin

des décisions administratives, de légitime confiance, de l'obligation de motivation matérielle/interne, de l'erreur de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation ainsi que des principes généraux de bonne administration ».

Dans une première branche, la partie requérante souligne que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé, eu égard à la circonstance qu'il opère un changement d'attitude à son égard. Elle précise que, depuis l'année 2012, l'autorité a considéré qu'elle remplissait bien les conditions pour bénéficier d'une reconnaissance en dispositif particulier, mais qu'il ne lui était pas possible de lui accorder une subvention au regard des contraintes budgétaires. Elle fait notamment valoir que la décision annulée par l'arrêt n° 238.279, précité, était relative à l'année 2015, et exclusivement motivée par des considérations budgétaires. Elle relève qu'à l'occasion de la décision du 25 août 2017 relative aux subsides de 2015, la partie adverse a reconnu qu'elle rencontrait toutes les conditions visées aux articles 27 et 28 du décret du 26 mars 2009 pour être admise dans le dispositif particulier précité.

Elle rappelle que ce n'est que par ses arrêtés des 2 février 2017 et 25 août 2017 relatifs à la demande de subsides pour 2017 que la partie adverse a refusé, pour la première fois, son admission dans le dispositif particulier précité pour des motifs de fond et que, par son arrêt n° 243.694 du 15 février 2019, le Conseil d'État a annulé cet arrêté ministériel du 25 août 2017. Elle écrit que ces motifs de fond n'ont jamais été évoqués par le passé et que le dossier de demande présenté en 2014 pour l'année 2015 était presque en tout point similaire à celui présenté en 2016 pour l'année 2017. Elle note que le Conseil d'État a d'ailleurs considéré, dans son arrêt n° 243.694, précité, qu'il était bien question d'un revirement d'attitude non justifié.

En juin 2018, elle indique avoir à nouveau soumis un dossier de demande de subsides pour le « dispositif particulier » pour l'année 2019, et que ce dossier était identique à celui déposé en 2016. Elle constate que, malgré l'adoption de l'arrêt n° 243.694, précité, annulant l'arrêt du 25 août 2017 relatif à la demande de 2016, la partie adverse a, le 27 août 2019, confirmé son refus pour les mêmes motifs que ceux développés dans l'arrêt annulé alors qu'elle était en présence d'un dossier tout aussi complet que celui de 2016.

Elle fait état de la jurisprudence constante selon laquelle un revirement d'attitude doit être spécialement motivé en la forme. Elle estime que le revirement d'attitude n'est pas évoqué et pas suffisamment justifié par la partie adverse. Elle considère que rien dans la motivation de l'acte ne permet de comprendre pourquoi ce qui était reconnu comme conforme lors des années précédentes n'est plus admissible en 2017 et en 2019.

Elle poursuit en affirmant que les motifs exposés dans l'acte sont également insuffisants en ce qu'ils ne permettent pas non plus de comprendre la position de la partie adverse au regard de celle exprimée par la CCOJ, de manière constante et répétée. Elle expose encore que la partie adverse se limite à invoquer les avis de l'Inspection de la Culture sans s'attarder sur ceux de la CCOJ.

Elle conclut que la motivation de l'acte est insuffisante et incohérente autant au regard des demandes de subsides introduites les années précédentes qu'au regard des avis émis dans le cadre de la présente procédure d'octroi.

Dans une seconde branche, elle soutient que les raisons qui justifient l'acte attaqué procèdent d'une erreur manifeste d'appréciation commise à l'occasion de l'examen de son dossier.

Elle rappelle tout d'abord la teneur de son objet social ainsi que les différentes actions qu'elle mène auprès des publics cibles en tant qu'organisation de jeunesse. Elle fait état également des projets spécifiques qu'elle envisage de mettre en œuvre dans le cadre du dispositif particulier précité. Elle ajoute que chaque activité a été mise en place pour répondre à des besoins spécifiques identifiés au sein des milieux populaires et précarisés qu'elle s'est donnée pour mission de soutenir et d'encadrer autant dans le contexte de son activité régulière et générale que dans celui de ses missions spécifiques et ciblées. Selon elle, la partie adverse a abusivement ajouté, dans l'examen de sa demande, une condition à celles qui sont fixées dans le décret – condition supplémentaire qui consisterait, pour l'association concernée, à s'adresser à d'autres publics que ceux visés par son activité principale. Elle fait état que les publics visés par ses activités, au titre de dispositif particulier, sont des sous-catégories de personnes appartenant à des milieux populaires, de telle sorte qu'elle remplissait bien les conditions fixées dans le décret. Elle précise que sa demande concerne, parmi ses publics cibles, des jeunes femmes précarisées, des jeunes adolescents, des petits enfants, des adultes dont les tranches d'âge sont bien spécifiées qui viennent de plusieurs parties du monde ou de certains quartiers de Bruxelles. Elle explique qu'elle a ainsi concrètement identifié dans sa demande un groupe de jeunes albanais de 16 à 20 ans issus de la dernière vague d'immigration, un groupe de jeunes serbes de 18 à 25 ans issus de la deuxième vague d'immigration et un groupe de jeunes maghrébins de 16 à 30 ans issus de la troisième et quatrième générations.

Elle conteste également la légalité de la motivation de l'acte attaqué en ce qu'il lui est reproché de ne pas définir des zones d'action spécifiquement

couvertes. Sur ce point, elle précise que sa demande évoque spécifiquement le quartier des Marolles, Auderghem ou encore Cureghem.

Elle relève aussi que, quant à la critique d'« absence de mode opératoire des actions qui permettrait de situer, dater, illustrer et évaluer le travail accompli », sa demande fait état des actions qu'elle a développées entre 2013-2016 de sorte que la partie adverse était en mesure d'examiner le travail accompli.

Elle conclut que la partie adverse semble avoir étudié sa demande au regard de critères nouveaux non fondés et l'avoir refusée sur la base de prétendues lacunes non démontrées.

Quant aux nouveaux critères, elle précise qu'ils ne sont ni prévus ni sous-entendus par le décret du 26 mars 2009 et ne ressortent pas plus de ses travaux préparatoires ou de ses objectifs.

Elle estime, en conséquence, qu'il n'y avait ni raison budgétaire ni aucune autre raison fondée de lui refuser les subsides demandés.

En réponse à la première branche, la partie adverse rappelle que l'autorité est toujours libre d'opérer un revirement d'attitude dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation et estime qu'il revient de relativiser, en l'espèce, l'importance du « changement d'attitude » relevé par la partie requérante.

Elle précise que des critiques ont déjà été adressées, par le passé, par rapport au contenu des activités proposées par la partie requérante, dans ses demandes de reconnaissance au titre de dispositif particulier. Elle expose que ces critiques faisaient déjà état de la difficulté d'identifier en quoi des publics spécifiques étaient visés par les activités proposées par la partie requérante dans sa demande. À l'appui de cet argument, elle s'en réfère au rapport de son service d'inspection du 3 septembre 2012. Elle précise que ce dernier avait bien relevé une confusion, dans le chef de la partie requérante, entre les conditions à remplir pour bénéficier d'un agrément général, d'une part, et pour bénéficier d'un agrément en dispositif particulier, d'autre part. Elle poursuit en affirmant que les rapports émis ensuite par son service d'inspection contenaient bien un avis positif pour une reconnaissance en dispositif particulier, mais qu'ils renvoyaient néanmoins au rapport de 2012. Elle en déduit que les critiques formulées à l'égard de la demande pour une reconnaissance en dispositif particulier étaient maintenues et que ces critiques étaient, par ailleurs, bien connues de la partie requérante.

Elle considère que la décision attaquée comporte une motivation adéquate et qu'elle se fonde sur les avis donnés par le service d'Inspection les 18 juillet et 12 novembre 2018 et 8 mars 2019. Elle rappelle que, depuis 2016, les avis de l'Inspection sont négatifs et que celle-ci a toujours expliqué de manière circonstanciée les raisons pour lesquelles elle estime que la demande de dispositif particulier de la partie requérante n'était pas suffisante. En outre, elle souligne qu'elle a entièrement revu la motivation de l'arrêté ministériel attaqué pour tenir compte des enseignements de l'arrêt du Conseil d'État n° 243.694, précité. Ainsi, elle insiste sur la circonstance que la demande 2018 et le plan quadriennal ne contiennent pas certaines informations relatives aux activités spécifiques qui seront développées dans le dispositif particulier et plus précisément, « le mode opératoire des actions qui permettrait de situer, dater, illustrer et évaluer le travail accompli » et en conclut que le travail en question ne peut pas faire l'objet d'une appréciation pédagogique.

Quant à la seconde branche, elle observe que c'est à bon droit, qu'elle a considéré que les conditions prévues aux articles 27 et 28 du décret du 26 mars 2009 n'étaient pas remplies par la partie requérante, de telle sorte qu'une reconnaissance en dispositif particulier n'était pas possible et que ce faisant, elle n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation. Elle estime que le refus d'accéder au dispositif particulier découle du contenu du dossier de la demande, qui souffre d'un manque de précision. Elle remarque qu'aucune programmation quadriennale spécifique répondant aux critères du décret n'est développée, que les actions ne sont pas suffisamment précisées et que le public visé ainsi que les lieux où doivent se développer les actions ne sont pas identifiés clairement. Elle relève aussi que la demande ne contient pas de mode opératoire précis, qui permettrait de situer, d'illustrer le travail accompli. Elle écrit que ces manquements avaient déjà été relevés par son service d'inspection à l'encontre de la demande introduite en 2012 et note que seules des modifications superficielles ont été apportées par rapport au dossier déposé en 2016, qui ne permettent pas de rencontrer les critiques formulées par l'Inspection de la Culture à ce moment-là. Elle estime que les critiques formulées par ce service sont claires : la demande d'admission dans le dispositif particulier se confond avec l'objet principal alors que l'objectif poursuivi par le dispositif particulier doit se traduire par des activités complémentaires qui apportent une plus-value à l'action de l'association. Elle estime que de nombreuses activités développées dans le cadre du dispositif particulier sont, en réalité, identiques à celles développées dans le cadre de la demande d'agrément, entraînant une confusion. Elle fait état de l'absence d'activités spécifiques à destination de publics spécifiques et souligne que la partie requérante fait mention d'autres activités dans la suite de la

demande, à destination de certains publics mais sans indication sur le lieu où elles devraient être développées.

Par ailleurs, elle observe que certaines activités à destination de certains groupes cibles ne semblent plus développées dans le cadre du plan quadriennal 2017-2020. Elle fait valoir que la partie requérante n'a pas souhaité être entendue dans l'examen de son recours contre l'arrêté ministériel du 2 février 2017, précité.

Elle conclut que la partie requérante ne démontre pas, dans son dossier, qu'elle développe une programmation quadriennale reprenant des activités qui seraient différentes de celles qu'elle met en œuvre dans le cadre de son agrément général et qui visent des publics et des lieux spécifiques. Elle constate que le problème tient dans la manière dont la partie requérante présente son dossier, plus qu'à la nature des activités proposées. Selon elle, la demande manque de clarté, est peu précise et commet de nombreuses confusions au regard des critères prévus par le décret du 26 mars 2009.

En réplique, sur la première branche de son moyen unique, la partie requérante insiste que le fait que la partie adverse n'a jamais fondé ses précédentes décisions de refus de son admissibilité en dispositif particulier sur des motifs autres que budgétaires. Elle répète que c'est dans un arrêté du 2 février 2017 que la partie adverse énonce subitement une série de critiques à l'égard du contenu même de son dossier qui, selon elle, ne rencontrait pas certaines conditions et critères prévus par le décret du 26 mars 2009.

Elle cite encore un large extrait de l'avis donné par le service d'inspection sur sa demande, le 3 septembre 2012, afin de restituer dans leur contexte les passages évoqués par la partie adverse. Elle écrit que cet avis « dépeint par la partie adverse comme relevant de manière univoque les mêmes anomalies qu'en 2017, est beaucoup plus nuancé que ce qu'elle veut bien admettre puisque ce qu'il dénonce dans un premier temps comme une potentielle confusion, est rapidement réfuté par les éléments du dossier et les précisions intervenues ensuite » et qu'il « conclut que [son] projet [...] est conforme aux exigences du dispositif particulier ». En ce sens, elle mentionne que l'avis était finalement favorable à une reconnaissance en un tel dispositif et que tous les avis subséquents confirment cette position favorable adoptée dans l'avis de 2012. Elle fait valoir également que la demande qui a fait l'objet de la décision attaquée était bien plus complète que celle qui a donné lieu à l'avis émis en 2012.

Elle rappelle que le Conseil d'État a reconnu, dans son arrêt n° 243.694, précité, que la partie adverse avait opéré un revirement d'attitude, nullement justifié. Elle relève pourtant que l'acte attaqué est similaire à celui annulé par cet arrêt. Elle note que l'autorité n'a ni expliqué que l'appréciation effectuée en 2015 procédait d'une erreur ni exposé en quoi la demande pour l'année 2019 était différente des précédentes et démontré que cette différence était de nature à justifier une autre appréciation que celle formulée auparavant. Elle estime que le principe de légitime confiance est ainsi violé.

Quant à la seconde branche de son moyen, elle indique d'abord que, dans la demande qui a donné lieu à l'acte attaqué, elle a « développé un programme d'activités spécifiques nouvelles et ciblant certaines catégories de jeunes particulières ».

Elle s'attache ensuite à démentir la pertinence de la comparaison opérée, dans le mémoire en réponse, qui met en regard des projets présentés dans la demande relative au dispositif général, avec des projets présentés pour le dispositif particulier. Elle relève notamment que la comparaison porte sur seulement cinq projets, dont elle précise la teneur. Elle reproche à la partie adverse de faire abstraction d'autres projets développés dans le dispositif particulier. Elle ajoute qu'elle entend développer des projets avec certains groupes cibles durant le plan quadriennal 2017-2020.

Elle explique qu'une certaine proximité entre les projets relevant tantôt du dispositif général tantôt du dispositif particulier, découle des articles 27 et 28 du décret du 26 mars 2009. Elle fait ainsi observer que la partie adverse s'est attachée à certains éléments du dossier, sortis de leur contexte, pour les présenter de manière à faire apparaître une similitude parfaite entre le dispositif particulier et le dispositif général, ce qui ne reflète pas la teneur de sa demande.

De son point de vue, si les missions développées dans le cadre du dispositif particulier de soutien aux actions destinées à un public spécifique s'inscrivent dans la finalité générale qu'elle développe, cela ne signifie pas pour autant qu'elles se confondent avec son activité principale et répète que cette proximité entre les deux dispositifs est exigée par les articles 27 et 28 du décret du 26 mars 2009. Elle maintient que sa demande de dispositif particulier répondait autant aux exigences de l'article 27 (condition de présenter des activités spécifiques) qu'aux exigences de l'article 28 (viser un public et un lieu spécifiques).

Dans son dernier mémoire, elle réitère pour l'essentiel ses arguments.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse explique, à la lumière des travaux parlementaires du décret du 26 mars 2009, qu'une organisation de jeunesse ne peut pas présenter dans le cadre de son dispositif particulier des activités qui sont mises en œuvre dans le cadre de sa demande d'agrément dès lors qu'elle solliciterait ainsi un double subventionnement pour des activités similaires. Elle répète qu'un subventionnement complémentaire ne peut être alloué que si des activités spécifiques sont déployées et qu'elles apportent une plus-value aux activités générales de l'organisation de jeunesse. Or, à son estime, les missions spécifiques présentées par la partie requérante sont, selon elle, déjà comprises dans son agrément de base comme l'a relevé de rapport de l'Inspection de la Culture du 12 novembre 2018.

Elle réitère, pour le surplus, ses arguments.

IV.2. Appréciation

a) Sur la première branche

La partie requérante estime que la partie adverse a opéré un revirement d'attitude non motivé dans l'arrêté attaqué du 27 août 2019 vu que, depuis 2012 et jusqu'à l'arrêté du 25 août 2017, la partie adverse a considéré, de manière formelle et expresse, qu'elle rencontrait les exigences des articles 27 et 28 du décret du 26 mars 2009.

Dans son arrêt n° 243.694, précité, le Conseil d'État a jugé ce qui suit :

« Dans sa décision du 9 décembre 2015 précitée, la ministre de la jeunesse de la partie adverse a – de manière formelle et expresse - considéré que la partie requérante rencontrait les exigences des articles 27 et 28 du décret du 26 mars 2009, précité. Dès lors que la demande de subventionnement en “dispositif particulier” qu'elle avait introduite le 29 février 2016 est encore plus détaillée que celle introduite le 25 février 2014, qui a donné lieu à la décision du 9 décembre 2015, il faut considérer qu'il y a bien eu un revirement d'attitude de la part de l'autorité.

Il est constant qu'un tel revirement doit faire l'objet d'une motivation circonstanciée, de nature à le justifier.

En l'occurrence, eu égard à la teneur de la motivation de la décision du 9 décembre 2015 et dès lors que le contexte légal n'a pas changé, il incombait à l'autorité, soit d'expliquer que l'appréciation effectuée en 2015 procédait d'une erreur, soit d'exposer en quoi la demande du 29 février 2016 est différente de celle du 25 février 2014 et de démontrer que cette différence est de nature à

justifier une autre appréciation que celle formulée le 9 décembre 2015. À la lecture de l'acte attaqué, il n'apparaît pas que la partie adverse a procédé à une telle démonstration.

Il s'en déduit que le moyen est ainsi fondé en sa première branche ».

Il s'ensuit que le Conseil d'État a bien jugé que, depuis l'arrêté ministériel du 25 août 2017, la partie adverse a opéré un revirement d'attitude à l'égard de la demande de la partie requérante et que, dans ces circonstances, il lui appartenait de donner des explications sur les raisons qui l'avaient conduite à changer ainsi son appréciation, ce qu'elle n'avait pas fait dans l'arrêté ministériel en question.

À la suite de cet arrêté ministériel, la partie adverse a maintenu son refus d'admettre la partie requérante dans le dispositif particulier de « Soutien aux actions destinées à des publics spécifiques ». Il en est ainsi de son arrêté ministériel du 13 mars 2018, de l'arrêté ministériel du 9 janvier 2020 qui est intervenu après l'arrêt d'annulation n° 243.694, précité, et de l'arrêté ministériel ici attaqué du 27 août 2019.

Il y a lieu de relever toutefois que la partie requérante n'a pas attaqué l'arrêté ministériel du 13 mars 2018 de sorte que celui-ci est devenu définitif et ne peut plus être critiqué. Dès lors que cet arrêté ministériel a réitéré le refus d'admission de la partie requérante dans le dispositif particulier précité, il ne peut être considéré qu'il y a eu un revirement d'attitude dans le chef de la partie adverse par l'adoption de l'acte ici attaqué. En tout état de cause, elle ne peut se prévaloir d'un intérêt suffisant à soulever cette branche du moyen.

Quant à l'avis positif de la CCOJ, la partie requérante est en mesure de comprendre, à partir de la motivation de l'acte attaqué, pourquoi la partie adverse ne l'a pas suivi.

Au vu de ce qui précède, le moyen n'est pas fondé en sa première branche.

b) Sur la seconde branche

En vertu de l'article 3 du décret du 26 mars 2009, des organisations de jeunesse peuvent être agréées et subventionnées, dans la limite des crédits budgétaires disponibles.

Le même décret prévoit, en ses articles 4 et 5, les finalités que doivent poursuivre les organisations de jeunesse, ainsi que les conditions générales pour être agréées – et donc subventionnées. En ses articles 6 à 10, il établit, par ailleurs, des conditions spécifiques, en fonction des catégories d'organisations de jeunesse considérées. Celles qui concernent les « fédérations de jeunesse » sont établies à l'article 9.

Le subventionnement peut être accordé de manière générale ou pour des « dispositifs particuliers » - définis aux articles 15 à 32 – en fonction des activités menées par les organisations concernées.

Pour ce qui concerne la demande de subventionnement en « dispositif particulier » introduite par la partie requérante, qui a donné lieu à la décision attaquée – il s'agit du dispositif particulier de soutien aux actions destinées à des publics spécifiques –, les conditions à remplir sont énumérées aux articles 27 et 28 du décret du 26 mars 2009. Ces dispositions se lisent comme suit :

« Art. 27. Sont admises dans le dispositif particulier de soutien aux actions destinées à des publics spécifiques, ci-après dénommé le “dispositif”, les OJ qui, dans le cadre de leur plan d'actions quadriennal, établissent et mettent en œuvre une programmation d'actions spécifiques visées ci-après.

Art. 28. Le plan d'actions quadriennal, établi dans le respect de l'article 5, § 2, est complété par les éléments suivants :

1° les activités spécifiques du dispositif qui doivent être à destination des publics tels que des milieux populaires, des personnes handicapées ou des victimes de discrimination ou qui doivent permettre à des jeunes de faire du volontariat tant à l'extérieur que dans l'OJ; celles-ci devant déjà être effectuées dans le cadre du précédent plan d'actions quadriennal;

2° la description des activités spécifiques et le nombre de zones d'action couvertes.

La programmation d'actions spécifiques est jointe au plan d'actions quadriennal et reprend les projets prévus pour atteindre les missions du dispositif et les moyens à mobiliser ».

Il ressort de l'acte attaqué que la partie adverse considère que la partie requérante ne rencontre pas les exigences de l'article 28, 1° et 2°, du décret du 26 mars 2009, et ne remplit donc pas les conditions requises pour être admise dans le dispositif particulier de soutien aux actions destinées à des publics spécifiques.

Il lui est plus particulièrement reproché ce qui suit :

- l'absence de programmation d'actions spécifiques mises en œuvre dans le cadre du plan quadriennal;

- l'absence de mode opératoire des actions qui permettrait de situer, dater, illustrer et évaluer le travail accompli, de sorte que celui-ci ne peut faire l'objet d'aucune appréciation pédagogique;
- l'absence de distinction entre le public habituel et les publics spécifiques qui seraient visés par le dispositif particulier sollicité.

L'examen de la demande introduite par la partie requérante le 28 juin 2018 révèle que cette appréciation est manifestement erronée.

Ainsi, la demande comporte bien, en son titre II.2 (page 9 de la demande de dispositif particulier), la programmation d'actions spécifiques dans le cadre du plan quadriennal. Ce titre II.2 énonce les « missions spécifiques développées dans le cadre du dispositif particulier ». Ces missions s'entendent en fonction du public visé, soit au niveau des jeunes, soit au niveau des animateurs. La demande précise également quelques-uns des projets spécifiques comme par exemple, « un projet de valorisation des jeunes, de leur parole et de leurs créations par le biais d'un atelier socioculturel ouvert à tous », « un projet d'acquisition de valeurs citoyennes par le biais de la pratique sportive », « un projet pour renforcer la participation et l'intégration des jeunes filles aux diverses activités proposées », ou encore « un projet de théâtre et d'impro permettant à des jeunes fréquentant des institutions de l'Aide à la Jeunesse de rencontrer d'autres jeunes et de tisser des liens au sein d'un local d'accueil ».

Les avis favorables donnés par la CCOJ, aussi bien le 25 novembre 2018 que le 4 juin 2019, relèvent que la partie requérante respecte l'ensemble des critères permettant de prétendre au dispositif particulier sollicité. Dans l'avis de 2019, il est ainsi indiqué :

« Le dossier de la FCJMP présente clairement les projets et les méthodes pédagogiques développées pour toucher le public spécifique. La FCJMP respecte l'ensemble des critères permettant de prétendre à ce dispositif particulier ».

La partie adverse reproche aussi à la partie requérante de développer des projets assez similaires que ce soit dans le cadre de son agrément général et dans celui de sa demande d'admissibilité dans le dispositif particulier et précise qu'elle n'aperçoit pas la plus-value de ces projets par rapport à l'action complémentaire de l'organisation de jeunesse, tout en précisant qu'il ne peut être question de lui allouer une double subvention pour un même projet.

Or, il ressort de la demande de la partie requérante qu'elle a certes des projets qui se recoupent mais qui ne présentent pas nécessairement des objectifs identiques compte tenu des publics spécifiques qu'elle veut atteindre et des besoins

particuliers de ceux-ci. Par ailleurs, certains projets sont uniquement envisagés dans le cadre du dispositif particulier et n'ont pas leur pendant dans le dispositif général.

Quant au reproche relatif à l'absence de « mode opératoire des actions qui permettrait de situer, dater, illustrer et évaluer le travail accompli », la partie adverse ne précise pas quel est le fondement légal de cette exigence. Dans son mémoire en réponse, elle fournit quelques précisions sur le contenu d'un dossier d'agrément aux fins d'admission dans un dispositif particulier, tel que prévu par l'annexe 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française déterminant les modalités d'application du décret du 26 mars 2009. Elle écrit ce qui suit :

« Les éléments devant être contenus dans la programmation des organisations de jeunesse qui sollicitent le bénéfice de ce dispositif particulier sont les suivants :

- 1° les activités spécifiques du dispositif qui doivent être à destination des publics tels que des milieux populaires, des personnes handicapées ou des victimes de discrimination ou doivent permettre à des jeunes de faire du volontariat tant à l'extérieur que dans l'OJ; celles-ci devant déjà être effectuées dans le cadre du précédent plan d'actions quadriennal;
- 2° la description des activités spécifiques et le nombre de zones d'actions couvertes;
- 3° les projets prévus pour atteindre les missions du dispositif;
- 4° les moyens à mobiliser ».

Il n'est nulle part question que la demande devrait comporter un « mode opératoire » des actions permettant d'évaluer le travail accompli par la partie requérante. Dans son dernier mémoire, elle n'apporte pas davantage de précisions sur cette exigence. Par ailleurs, la demande de la partie requérante comprend un titre III intitulé « Actions développées entre 2013 et 2016 » qui reprend l'ensemble des activités qu'elle a menées au cours de cette période tant à l'égard des jeunes qu'à l'égard des animateurs. Elle décrit ainsi les outils pédagogiques auxquels elle a eu recours, les actions collectives menées dans des communes ciblées ainsi que les actions locales et les formations données aux animateurs. La partie adverse est ainsi en mesure d'évaluer le travail qui a été accompli par la partie requérante dans le cadre de ce dispositif particulier.

Quant à l'absence de précision relative aux publics ciblés par les activités spécifiques, il faut relever qu'aucune disposition du décret n'impose à une association, pour obtenir une reconnaissance en dispositif particulier, de s'adresser à un public qui n'est pas englobé dans celui visé par son activité principale. Ainsi l'article 28, 1°, du décret du 26 mars 2009 précise lui-même que le public ciblé peut notamment être issu des milieux populaires.

La demande de la partie requérante mentionne tout d'abord que « les missions développées dans le cadre du dispositif particulier de soutien aux actions destinées à un public spécifique s'inscrivent dans la finalité générale développée par la FCJMP dans le cadre de l'agrément du Plan Quadriennal 2017-2020 ». Elle souligne également que, « de manière plus spécifique, au travers du dispositif, la FCJMP entend développer des missions au niveau de deux types de publics : les jeunes allochtones issus des différentes vagues d'immigration qu'a connues la Belgique et les animateurs d'origine allochtone ».

Ensuite, lorsqu'elle développe, dans sa demande, quelques exemples de projets spécifiques, elle indique, à chaque fois, le public spécifiquement visé par ce projet. Par exemple, le « projet de valorisation des jeunes, de leur parole et de leurs créations par le biais d'un atelier socioculturel ouvert à tous » est situé à Bruxelles et se déroule dans des quartiers populaires à forte tendance métissée. Il concerne des jeunes « de 8 à 26 ans, habitant pour la plupart dans le quartier des Marolles, et parmi lesquels se retrouvent essentiellement des enfants issus des différentes vagues d'immigration (Maghreb, Afrique Noire, Europe de l'Est). Le public se caractérise donc à la fois par une grande diversité culturelle et philosophique et par une grande fragilité sur le plan social et économique ». Il en va de même pour le « projet d'accueil de MENA par la redynamisation de l'accueil des jeunes et des activités de lutte contre les discriminations, les stéréotypes, les préjugés, afin de renforcer la cohésion du groupe existant et d'amener d'autres jeunes cibles à le rejoindre ». Il ressort de la description du projet que « c'est au travers de plusieurs ateliers que le projet remplira ses objectifs, ceux-ci étant adaptés en fonction du public et de ses besoins, les primo-arrivants bénéficieront d'un accompagnement particulier sur la langue locale ». La demande précise bien que ce projet se déroulera dans les quartiers les plus pauvres d'Auderghem et visera les jeunes MENA ainsi que d'autres jeunes issus de familles immigrées comme des jeunes algériens et marocains mais cela touchera aussi des jeunes polonais ou des Belges.

Il convient de souligner que cela fait maintenant plusieurs années que la partie adverse refuse à la partie requérante son admission dans le dispositif particulier de « Soutien aux actions destinées à des publics spécifiques », obligeant cette dernière à introduire non seulement des recours administratifs mais aussi des recours auprès du Conseil d'État lequel lui a donné raison dans ses arrêts n^{os} 238.279 du 22 mai 2017 et 243.694 du 15 février 2019 ainsi que dans le présent arrêt. Si la partie adverse n'est pas satisfaite de la manière dont la partie requérante présente ses plans d'actions spécifiques, il conviendrait sans doute d'envisager une amélioration des textes réglementaires qui régissent la matière pour que tous les acteurs du

secteur soient mieux en mesure d'appréhender correctement les objectifs poursuivis par le Gouvernement de la Communauté française.

Il se déduit de ce qui précède que le moyen est fondé en sa seconde branche.

V. Indemnité de procédure

Dans sa requête, 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}

L'arrêté ministériel du 27 août 2019 portant refus d'admission de l'association sans but lucratif Fédération des Centres de Jeunes en Milieu Populaire dans le dispositif particulier « Action destinées à des publics spécifiques » est annulé.

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 26 octobre 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Florence Piret,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht