

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 69.443 du 5 novembre 1997

A.68.461/VI-13.098

En cause : **l'Association sans but lucratif
Jeunesse étudiante chrétienne
dans l'Enseignement supérieur,
en abrégé "JEC SUP",**
 ayant élu domicile chez
 Me Pascal BERTRAND, avocat,
 rue Rioul 13/3
 4500 Huy,

 contre :

 la Communauté française,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 Me Philippe COENRAETS, avocat,
 avenue Louise 409/3
 1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 avril 1996 par l'association sans but lucratif Jeunesse étudiante chrétienne dans l'Enseignement supérieur (JEC SUP) qui demande l'annulation de la décision de retrait de reconnaissance prise le 30 janvier 1996 par le Ministre de la Culture et des Affaires sociales de la Communauté française, notifiée le 7 février 1996, ainsi que de la décision du 22 mars 1996 portant sur la fin anticipée du détachement pédagogique de Benoît DUTERTRE-DAUBIE, notifiée le même jour;

Vu l'arrêt n° 61.099 du 31 juillet 1996 décidant qu'il n'y a pas lieu d'accueillir la demande en intervention introduite par Benoît DUTERTRE-DAUBIE et rejetant la demande de suspension de l'exécution des actes précités;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. HENSENNE, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 30 mai 1997 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 18 septembre 1997, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 15 octobre 1997;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Pascal BERTRAND, comparaissant pour la requérante et Me Philippe COENRAETS, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HENSENNE, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête sont les suivants :

1. L'A.S.B.L. "JEC SUP" a été reconnue en tant qu'organisation de jeunesse, au sens de l'article 2, § 1^{er}, du décret du 20 juin 1980 du conseil de la Communauté française fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse.

2. Le 19 mai 1995, Mme BADA, vérificatrice aux comptes, a rencontré Mme ZACHARY, secrétaire général de l'organisation pour le contrôle comptable 1994. Elle adresse le 6 juin 1995 une note à M. CABARAUX, inspecteur, en précisant : "malgré l'amélioration de l'organisation comptable, la situation financière de l'A.S.B.L. manque encore de fiabilité. Un suivi comptable est toujours nécessaire".

3. Dans un rapport établi le 15 juin 1995, M. CABARAUX écrit que "l'organisation comptable de l'A.S.B.L. a cessé de s'améliorer : les règles classiques comptables ne sont pas mises en place : absence de la partie double, non permanence dans le contenu des différents comptes, et absence de lien entre les différents bilans ...". Considérant, en outre, que "la JEC SUP ne trouve pas de véritable aura", le rapport conclut que "le temps est venu de proposer le retrait de reconnaissance de la Jeunesse étudiante chrétienne de l'Enseignement supérieur, en l'invitant peut-être à recentrer ses activités sur l'association soeur : la Jeunesse étudiante chrétienne".

Le 24 juillet 1995, M. NOSSENT, inspecteur général f.f., donne son accord à ce rapport.

4. Le 21 septembre 1995, le rapport d'inspection a été transmis, pour avis, au conseil de la Jeunesse d'expression française, conformément à l'article 9 de l'arrêté ministériel du 27 mars 1981 déterminant les procédures de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse.

A la même date, le même rapport a été envoyé à la requérante.

5. Le 21 novembre 1995, suite à son assemblée générale du 19 novembre 1995, la requérante envoie une lettre contenant ses réactions à l'égard du rapport d'inspection.

6. Le 28 novembre 1995, Philippe HEUSCHEN, mandaté par le Conseil de la Jeunesse d'expression française (C.J.E.F.) et chargé d'instruire la proposition de retrait de reconnaissance, établit un rapport au terme duquel, après avoir rappelé son avis favorable au maintien de celle-ci donné à l'issue d'une rencontre avec les responsables de la requérante le 7 juin 1994, il conclut comme suit après une nouvelle rencontre intervenue le 21 novembre 1995 :

" A ce jour, les responsables de JEC-SUP rencontrés reconnaissent qu'ils ne remplissent pas toutes les conditions nécessaires pour être reconnus comme service de la jeunesse.

(...)

Les responsables de l'association estiment que d'ici février-mars 1996, JEC-SUP pourrait rencontrer les critères de reconnaissance dans la catégorie service.

En conclusion, je comprends que l'inspecteur termine son rapport en proposant le retrait de reconnaissance de la Jeunesse Etudiante Chrétienne de l'Enseignement Supérieur".

7. Philippe HEUSCHEN joindra à ce rapport du 28 novembre 1997 un rapport complémentaire rédigé à la suite d'une nouvelle rencontre qui a eu lieu le 5 décembre 1995. Il y note ce qui suit :

" Les responsables de JEC-SUP considèrent qu'ils rencontrent tous (sic) les conditions du décret du 20 juin 1980 fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi des subventions aux organisations de jeunesse

et comme service de jeunesse (Chapitre 2 - point C - premier tiret : "Exercer, dans dix communes au moins, réparties dans trois provinces, une activité régulière au service de la jeunesse").

Les responsables reconnaissent qu'un certain nombre de projets définis lors de notre rencontre de juin 1994 n'ont pas été réalisés mais des nouveaux projets ont vu le jour :

(...)."

Suit un très long "rapport des activités JEC SUP depuis ce 1er septembre 1995", établi par la requérante elle-même et faisant état de nombreuses activités réparties sur un nombre suffisant de provinces et de communes, rapport à propos duquel Philippe HEUSCHEN s'abstient de livrer la moindre appréciation, et notamment d'indiquer si et dans quelle mesure il justifierait une modification de son avis consécutif à la réunion du 21 novembre 1995.

8. Le 19 décembre 1995, par un vote de son assemblée plénière, le Conseil de la Jeunesse d'expression française émet un avis favorable au retrait de la reconnaissance de la qualité d'organisation de jeunesse sur base des rapports établis les 28 novembre et 5 décembre 1995 par Philippe HEUSCHEN.

9. Le 28 décembre 1995, M. Henry INGBERG soumet une note contenant un résumé de la procédure suivie et une proposition de décision à M. le Ministre Ch. PICQUE.

Cette note n'indique pas les motifs de la proposition de retrait.

Cependant, lui est agrafée une note non datée, signée GROSJEAN et libellée comme suit :

" Objet du contrôle: "Le programme d'activités et de formations, ainsi que la gestion comptable de l'association".

Institutionnellement, l'association ne parvient pas à se stabiliser.

En ce qui concerne les activités, l'association ne parvient pas à assurer une réponse satisfaisante à l'obligation d'activités régulières dans au moins dix communes de trois provinces différentes. Durant la période concernant les problèmes de l'enseignement supérieur, en septembre 94, la JEC SUP a, par exemple, été absente.

La comptabilité avait été effectuée en 93 par un professionnel qui avait assuré le redressement administratif et comptable de l'association. En 1994, la comptabilité n'a plus été assurée par la même personne; la situation financière et l'organisation comptable manquent de fiabilité : absence de la partie double (qui n'est certes pas une obligation décrétable ...), non permanence dans le contenu des différents comptes, absence de lien entre les différents bilans.

Contrairement au renouvellement et à la redynamisation exigés, on assiste davantage à un processus de déliquescence de l'association.

Sur base du rapport de l'inspecteur, qui propose le retrait de la reconnaissance de la JEC SUP, sur base du rapport de Madame Marie-France BADA et suite à une rencontre conjointe de l'inspection et de l'administration avec l'association, l'Administration entamera sous peu la procédure de retrait de la reconnaissance de la JEC SUP comme organisation de jeunesse, catégorie service".

La note INGBERG porte encore que "conformément à l'article 5 de l'arrêté ministériel déterminant les procédures de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse, l'Administration informe l'association du contenu de la présente proposition soumise à Monsieur le Ministre".

Le dossier ne permet de savoir si la note INGBERG a été soumise à la requérante accompagnée de la note GROSJEAN, ou non.

10. Le 30 janvier 1996, le Ministre signe, "à l'attention de Monsieur Henry INGBERG, secrétaire général a.i., une note libellée comme suit :

" Objet : Retrait de reconnaissance de la Jeunesse Etudiante Chrétienne dans l'Enseignement Supérieur come organisation de jeunesse, catégorie service.

Après avoir pris connaissance du dossier et du respect des procédures en la matière, je marque mon accord avec votre proposition de retrait de reconnaissance.

Pourriez-vous donner bonne suite à cette décision.

(...)"

11. Cette décision qui constitue le premier acte attaqué est notifiée le 7 février 1996. La notification précise :

" Cette décision est motivée par le fait que votre association ne rencontre plus le prescrit de ce Décret particulièrement en ce qui concerne son article 3, § 1^{er}, 11^e tiret, (elle ne tient en effet pas une comptabilité régulière permettant le contrôle financier) et le § 2, c, 1^{er} alinéa, du même article (elle n'exerce en effet pas, dans dix communes au moins, réparties dans trois provinces au moins, une activité régulière au service de la jeunesse ou des associations de jeunesse).

Cette décision de retrait de reconnaissance, intervenue le 30 janvier 1996 dernier, prendra effet, conformément à l'article 2, § 4, 2^e alinéa, six mois après la présente notification".

12. Le 22 mars 1996, sont envoyés les trois documents suivants :

- 1) une lettre à la "JEC SUP" rappelant la décision notifiée le 7 février 1996 et ajoutant que l'association, qui ne remplit plus les conditions de l'article 2, 1^o, de l'arrêté royal du 27 octobre 1967 fixant les modalités d'application de la loi du 29 mars 1965 relative à la mise à la disposition des organisations de jeunesse de membres du personnel enseignant, ne pourra dès lors plus bénéficier des services de M.Benoît DUTERTRE-DAUBIE que jusqu'au 7 août 1996;
- 2) une note à l'attention de Monsieur le Ministre de M. Henry INGBERG, secrétaire général a.i., soumettant un

dossier de détachement pédagogique et proposant de mettre un terme au détachement de Benoît DUTERTRE-DAUBIE;

- 3) une lettre signée par le Directeur d'Administration GROSJEAN à M. Benoît DUTERTRE-DAUBIE transmettant une copie de la lettre mentionnée au 1) ci-dessus et communiquant à l'intéressé la suite de la procédure dans les termes suivants :

" Par le même courrier, l'Administration soumet aux Ministres concernés une proposition de fin de détachement prévoyant votre réintégration dans l'enseignement à la date du 08/08/96. Nous ne manquerons pas de vous tenir informé de la décision qui interviendra en l'occurrence".

13. Le 29 juillet 1996, deux lettres sont envoyées, l'une à M. Benoît DUTERTRE-DAUBIE, l'autre à la requérante, par lesquelles la partie adverse fait parvenir le document conjointement signé par Mme la Ministre-Présidente Laurette ONKELINX et M. le Ministre Charles PICQUE mettant fin à la collaboration du détaché pédagogique à partir du 8 août 1996.

Ce document est rédigé comme suit :

" A la date du 08/08/96, l'association Jeunesse étudiante chrétienne dans l'Enseignement supérieur perd tout bénéfice lié à sa reconnaissance comme organisation de jeunesse. En vertu de quoi, il est mis un terme au détachement de M. Benoît DUTERTRE-DAUBIE. Sa réintégration dans l'enseignement se fera donc à la date du 8 août 1996. A partir de cette date, sa rémunération ne sera plus prise en charge par la Direction Générale de la Culture et de la Communication";

Il s'agit du second acte attaqué;

Considérant que la partie adverse excipe de l'irrecevabilité de la requête, en ce que la requérante n'aurait pas joint au dossier accompagnant celle-ci une copie de ses statuts, pas plus qu'elle n'aurait fourni la preuve que son conseil d'administration aurait décidé

l'introduction du recours; que la partie adverse soutient en outre que la requérante n'aurait pas respecté les différentes conditions légales lui permettant de bénéficier de la personification civile;

Considérant qu'à une lettre d'accompagnement de la requête, datée du 9 avril 1996, est jointe une copie des statuts de l'association, publiés aux Annexes du Moniteur belge, ainsi qu'un extrait du rapport du conseil d'administration du 3 avril 1996 décidant le recours en annulation; qu'au surplus, l'association a versé au dossier, par un envoi daté du 17 septembre 1996, la preuve du dépôt au greffe du tribunal civil d'une liste indiquant les noms, prénoms, domiciles et nationalité de ses membres, conformément à l'article 10 de la loi du 27 juin 1921; que la requête doit être déclarée recevable;

Considérant que, la requérante prend un moyen, le quatrième de la requête, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, spécialement des articles 2 et 3, ainsi libellé :

" Considérant que l'article 2 dispose :

"Les actes administratifs des autorités administratives visés à l'article premier doivent faire l'objet d'une motivation formelle";

Considérant que l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 dispose :

" La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement des décisions. Elle doit être adéquate";

Considérant qu'il résulte de l'obligation de motivation formelle que seuls les motifs énoncés dans l'acte attaqué peuvent être invoqués pour justifier la décision de l'administration;

Considérant que ces motifs sont d'une part liés à la comptabilité ("elle ne tient en effet pas une comptabilité régulière permettant le contrôle financier") et,

d'autre part, l'activité de la requérante ("elle n'exerce en effet pas, dans dix communes au moins, réparties dans trois provinces au moins, une activité régulière au service de la jeunesse ou d'une association de jeunesse");

Considérant qu'en ce qui concerne la comptabilité, les motifs invoqués par l'administration doivent être considérés comme contraires à la réalité;

Qu'en effet, Madame BADA a constaté l'amélioration de l'organisation comptable;

Qu'au surplus, dans sa lettre du 21 novembre 1995, la requérante indique : "Nous contestons l'analyse de l'inspection pour ce qui concerne la comptabilité de la JEC SUP. Nous soutenons que celle-ci est en ordre et transparente. Elle est cohérente (notamment dans l'intitulé des comptes et respecte l'ensemble des prescrits légaux. Elle a fait l'objet de soins attentifs depuis deux ans comme l'a relevé Madame BADA (réunion du 19 mai 1995). Les éléments "peu fiables" auxquels Monsieur CABARAUX se réfère concernent principalement le bilan (lequel est effectivement difficile à établir dans une association de ce type et ne répond d'ailleurs à aucune exigence légale). Nous remarquons en outre que les réserves formulées par Madame BADA dans son attestation délivrée le 6 juin 1995 portent sur la "situation financière" de l'organisation et non pas sur "son organisation comptable" comme l'affirme l'inspecteur. De fait, la situation financière des petites organisations, insuffisamment soutenue, est malaisée. Ceci ne justifie pas pour autant que la rigueur de la gestion soit mise en cause";

Considérant qu'en ce qui concerne l'activité de la requérante, il faut relever que Madame BADA n'a pas relevé cette carence; que la requérante a indiqué dans sa lettre du 21 novembre 1995 :

" Au sujet des activités de la JEC SUP, vous pourrez lire dans un rapport d'activités (qui vous sera envoyé très prochainement)(...) que la JEC SUP a renforcé son effort et sa dynamique ces derniers mois, depuis qu'elle a notamment pu bénéficier de l'apport d'un détaché pédagogique efficace. En effet, des équipes ont été redynamisées ou créées localement sur différents campus et instituts d'enseignement supérieur ou sont en voie de s'installer : il s'agit des campus situés sur les provinces de Mons (Facultés universitaires catholiques, Institut Reine Astrid et Institut supérieur d'ingénieurs chrétiens du Hainaut), du Brabant wallon (Louvain-la Neuve-U.C.L. Ottignies), de Namur (Facultés universitai-

res Notre-Dame de la Paix, Ecole sociale, Ecole de régendat et d'instituteur de Champion, Ecole d'infirmières Sainte Elisabeth), de Liège (Centre régional des jeunes chrétiens), et sur la Région bruxelloise (Institut catholique des Hautes Etudes commerciales, des Facultés Saint-Louis, du campus de Woluwé-U.C.L.). Les activités renseignées dans le rapport d'activités de l'année culturelle 1994-1995, remis en septembre 1995 à l'administration et à l'inspection, se poursuivent également (cfr. notamment le projet regards croisés pour lequel la JEC SUP a bénéficié d'un financement émanant de la Commission européenne)";

que les rapports d'activités visés corroborent la thèse suivant laquelle la requérante remplit les conditions visées à l'article 3, § 2 c), 1er alinéa, du décret du 20 juin 1980;

Considérant, par conséquent, que les motifs invoqués par l'administration sont contraires à la réalité; que les seuls motifs exprimés étant nuls, il y a lieu de constater que la décision litigieuse n'est pas motivée et doit être annulée;

Considérant que la décision du Ministre du 30 janvier 1996 ne porte pas les motifs du retrait de reconnaissance; que cependant, on peut admettre qu'elle est motivée par la note INGBERG qu'elle approuve et qui a été portée à la connaissance de la requérante; que cette motivation ne peut cependant être jugée suffisante dans l'hypothèse où la note INGBERG n'aurait pas été accompagnée de la note GROSJEAN, tant quand elle fut soumise au Ministre, que quand elle fut communiquée à la requérante;

Considérant, dans cette perspective et si l'on se place dans l'hypothèse la plus favorable pour la partie adverse, admettant à l'instar de la requérante que cette note a été jointe et qu'ainsi la motivation externe de l'acte attaqué ait été suffisante, qu'il reste que la requérante en critique la motivation interne;

Considérant, en ce qui concerne le motif touchant à l'irrégularité de la comptabilité, que ni le décret du 20 juin 1980 fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi des subventions aux organisations de jeunesse, ni la note de Mme BADA du 6 juin 1995, ni le rapport de M. CABARAUX du 15 juin 1995, pas plus que le rapport de M. HEUSCHEN, n'indiquent que la comptabilité telle qu'elle est tenue par la requérante rend impossible le contrôle financier;

Considérant, en ce qui concerne le motif touchant à l'insuffisance d'activités, que le rapport HEUSCHEN consécutif à la réunion du 7 juin 1994 propose le maintien de la reconnaissance; que, par contre, ce même rapport, consécutif cette fois à la rencontre du 21 novembre 1995, se conclut, mais sans que Philippe HEUSCHEN ait procédé à une analyse personnelle des activités alléguées, par un aveu des responsables de JEC-SUP qui auraient reconnu le bien-fondé du grief; que toutefois, dès le 5 décembre 1995, ces mêmes responsables de JEC-SUP contestaient ce grief et faisaient état d'une activité importante et suffisante; que, faute pour l'autorité d'indiquer à tout le moins les raisons pour lesquelles elle a refusé d'avoir égard à cette activité importante alléguée à partir du 1er septembre 1995, l'acte attaqué ne peut être tenu comme répondant au prescrit de la loi du 29 juillet 1991; que le moyen est fondé,

Considérant que le retrait de reconnaissance de l'A.S.B.L. Jeunesse étudiante chrétienne dans l'Enseignement supérieur apparaît comme le motif déterminant de la décision mettant fin au détachement pédagogique de Benoît DUTERTRE-DAUBIE; que cette décision doit elle-même être annulée,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulées la décision de retrait de reconnaissance prise le 30 janvier 1996 par le Ministre de la Culture et des Affaires sociales de la Communauté française, notifiée le 7 février 1996, et, par voie de conséquence, la décision du 22 mars 1996 mettant fin au détachement pédagogique de Benoît DUTERTRE-DAUBIE.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le cinq novembre 1900 nonante-sept par :

MM. CLOSSET,	président de chambre,
HANSE,	conseiller d'Etat,
LEWALLE,	conseiller d'Etat,
M ^{me} NOTEBAERT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Chr. NOTEBAERT.

Ch.-L. CLOSSET.