

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973).

Conseil d'Etat, section d'administration

A R R E T

**n° 84.439 du 28 décembre 1999
A. 84.993/IX-1884.**

En cause : l'a.s.b.l. BOLIVIACENTRUM ANTWERPEN,
ayant élu domicile chez
Me A. FLIEGER, avocat,
ayant son cabinet à ANVERS,
Mechelsesteenweg 82,

contre :

l'Etat belge, représenté par le Ministre de
la Coopération au Développement, actuelle-
ment le Secrétaire d'Etat à la Coopération
au Développement,
ayant élu domicile chez
Me D. D'HOOGHE, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
rue Henri Wafelaerts 47-51, boîte 1.

LE CONSEIL D'ETAT, IXe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 juin 1999 par laquelle l'a.s.b.l. BOLIVIACENTRUM ANTWERPEN demande la suspension de l'exécution de "l'arrêté ministériel du 4 mai 1999 retirant l'agrément de l'a.s.b.l. Boliviacentrum Antwerpen (BCA) en tant qu'organisation non gouvernementale au sens de l'arrêté royal du 18 juillet 1997 relatif à l'agrément et à la subvention d'organisations non gouvernementales de développement et de leurs fédérations";

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant, qui tend à l'annulation du même arrêté;

Vu la note de la partie défenderesse;

Vu le rapport de M. E. HAESBROUCK, premier auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 15 octobre 1999 fixant l'affaire à l'audience du 22 novembre 1999;

Entendu M. J. BORRET, président, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me P. MALUMGRE, avocat, loco Me A. FLIEGER, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me F. VANDENDRIESSCHE, avocat, loco Me D. D'HOOGE, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. E. HAESBROUCK, premier auditeur, en son avis conforme;

Vu les articles 17 et 18 et le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Vu l'avis de l'auditeur général requis par l'article 90, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

1.1. Considérant que la partie défenderesse soulève que la partie requérante ne justifie pas de l'intérêt requis en droit pour demander la suspension de la décision attaquée portant sur le retrait de son agrément; qu'elle expose cette exception comme suit :

"En effet, un requérant n'a pas intérêt à l'annulation ou à la suspension de l'acte administratif querellé lorsque l'administration, en cas d'annulation éventuelle, est contrainte de prendre une décision identique à la décision attaquée, et ce même si la demande se fonde sur une illégalité touchant à l'ordre public.

Les articles 3 et 4 de l'arrêté du 18 juillet 1997 disposent en effet que : 'Pour être agréée, une ONG doit, à la date de sa demande, satisfaire aux conditions suivantes :

[...]

6° être à même d'assurer la continuité de son fonctionnement, en disposant de collaborateurs, de locaux équipés qui lui sont réservés et où une permanence est assurée et de ressources propres dont plus de la moitié est d'origine belge;

[...]

Au cours de la période d'agrément, l'ONG doit, de manière ininterrompue, continuer à satisfaire aux conditions'.

La partie requérante reconnaît cependant explicitement que sans les subventions allouées par l'Administration générale de la coopération au développement, elle ne peut assurer la continuité de son fonctionnement (ainsi, se référant au rapport de son réviseur d'entreprises, elle indique que la suppression de ses subventions entraînera sa 'faillite') et qu'elle ne peut et ne pourra donc plus remplir la condition d'agrément précitée.

Même si votre Conseil décidait, par impossible, de suspendre et d'annuler la décision attaquée, la partie défenderesse serait contrainte, par voie de conséquence, de décider à nouveau de retirer son agrément au BCA compte tenu de l'impossibilité, reconnue par la partie requérante elle-même, de remplir les conditions d'agrément plus longtemps.

Faute d'intérêt de la partie requérante, la demande de suspension doit, dès lors, être rejetée comme irrecevable.";

1.2. Considérant que dans son exposé du préjudice grave difficilement réparable, la partie requérante évoque effectivement la menace d'une "faillite" (sic) résultant du fait que le retrait de son agrément impliquera qu'elle ne pourra plus solliciter les subventions prévues au chapitre III de l'arrêté royal du 18 juillet 1997 pour l'exécution du plan d'action des

ONG; que ce raisonnement sous-entend qu'elle cessera de fonctionner en l'absence de subventions et qu'une a.s.b.l. qui ne fonctionne plus perd sa raison d'être et ne peut donc plus guère subsister; que si son agrément est rétabli, provisoirement en cas de suspension, et définitivement en cas d'annulation du retrait attaqué, son droit à recevoir des subventions pour l'exécution de son plan d'action est également rétabli et que, par conséquent, les menaces pesant, d'après elle, sur sa subsistance disparaissent également; que la partie défenderesse ne peut dès lors discerner dans la thèse de la partie requérante aucun motif lui permettant de décider un nouveau retrait après la suspension ou l'annulation du retrait de son agrément; que l'exception est rejetée;

2. Considérant qu'en vertu de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la suspension de l'exécution ne peut être prononcée qu'à la double condition que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de la décision attaquée soient invoqués et que l'exécution immédiate de cette décision risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

2.1. Considérant que la partie requérante prend un premier moyen d'annulation de la violation de l'obligation d'entendre imposée par l'article 5 de l'arrêté royal du 18 juillet 1997 relatif à l'agrément et à la subvention d'organisations non gouvernementales de développement et de leurs fédérations;

Considérant que par un courrier du 10 mai 1999 adressé à la partie défenderesse, la partie requérante

a demandé à être entendue en application de la disposition précitée;

Considérant que cet article s'énonce comme suit :

"Si une ONG ne satisfait plus aux conditions d'agrément ou qu'elle fait preuve d'une déficience grave dans l'exécution ou la justification de ses activités, le Ministre adresse à l'ONG un avertissement et communique que, dans le cas où les conditions de l'agrément ne sont pas respectées, l'agrément est retiré deux mois après cet avertissement. Durant cette période l'ONG peut faire valoir son point de vue.";

2.2.1. Considérant que dans un courrier du 10 juin 1999, la partie défenderesse indique qu'elle refuse d'entendre la partie requérante parce qu'elle estime "que par dérogation à l'article 5 de l'arrêté royal du 18 juillet 1997, les déficiences graves constatées justifient le retrait immédiat de l'agrément de l'a.s.b.l. Boliviacentrum Antwerpen (BCA) sans qu'il faille accorder préalablement à cette a.s.b.l. la possibilité de faire valoir son point de vue. En effet, la mesure de retrait de son agrément est prise en raison de faits susceptibles d'être constatés directement et simplement, suffisamment clairs et établis. Par conséquent, il peut être dérogé à l'obligation d'entendre imposée par l'article 5 tout en respectant le principe de prudence dans la constatation des faits car, compte tenu des faits établis, pareille audition n'aurait pu apporter aucun éclaircissement complémentaire et n'aurait plus permis de modifier la décision que j'envisageais de prendre";

2.2.2. Considérant que l'article 5 précité ne prévoit aucune exception à l'obligation d'entendre pour les

"faits susceptibles d'être constatés directement et simplement, suffisamment clairs et établis"; qu'il n'est même pas du tout certain que, si elle prévoyait une telle exception, la disposition concernée serait légale; qu'une mesure telle que la mesure querellée est comparable à une mesure disciplinaire dès lors qu'elle repose sur un comportement fautif et qu'elle vise à sanctionner celui-ci; qu'en matière disciplinaire, le droit d'être entendu ne souffre aucune exception;

Considérant que l'hypothèse selon laquelle l'audition de l'intéressée "n'aurait plus permis de modifier la décision que j'envisageais de prendre" est la négation même du sens du droit d'être entendu qui prévaut en matière disciplinaire; que ce droit vise précisément à donner à l'intéressée l'occasion de soumettre à l'autorité les arguments susceptibles de la faire renoncer à la mesure envisagée quant à son principe ou à sa sévérité;

Considérant qu'il y a certes lieu d'admettre que lorsque la partie défenderesse estime qu'elle se trouve en présence d'une ONG coupable de déficiences graves, elle peut prendre immédiatement des mesures visant à lutter contre les déficiences qu'elle aurait constatées; qu'en l'espèce, les déficiences reprochées à la partie requérante portent sur l'exécution d'activités subventionnées par la partie défenderesse; que, logiquement, la partie défenderesse aurait pu envisager, à titre de mesure provisoire, de suspendre, par exemple, le versement de subventions pour les activités concernées;

2.3.1. Considérant que dans la note qu'elle a introduite, la partie défenderesse allègue que l'article 5 précité ne pouvait s'appliquer en aucune

manière dans l'affaire en cause; qu'elle soutient ce qui suit :

"L'obligation d'envoyer un avertissement à l'ONG deux mois avant le retrait de l'agrément, explicitement prescrite à l'article 5, et la possibilité, pour l'ONG, de faire valoir son point de vue, durant cette période, ne peuvent s'appliquer de manière judicieuse qu'à une décision de retrait basée sur le constat que les conditions d'agrément ne sont plus remplies.

En effet, l'article 5 prescrit explicitement qu'il s'agit d'un 'avertissement' (ce qui implique que l'irrégularité peut encore être rectifiée) au moyen duquel l'ONG doit être invitée à respecter les conditions d'agrément.

En l'espèce, la décision attaquée ne repose toutefois pas sur le fait que les critères d'agrément ne sont plus respectés, mais sur les déficiences graves constatées dans l'exécution des activités de la requérante. Ces déficiences graves étaient établies et ne pouvaient plus être rectifiées *a posteriori*. Par conséquent, un avertissement n'avait aucun sens et ne pourrait avoir aucun sens en l'espèce, pas plus qu'un avertissement au moyen duquel la requérante aurait été invitée à respecter les conditions d'agrément (qui n'étaient pas en cause en l'espèce)";

2.3.2. Considérant que la partie requérante invoque essentiellement le droit d'être entendue; que ce droit existe en dehors de toute règle de droit écrite; qu'en conséquence, dans l'hypothèse où l'article 5 ne pourrait s'appliquer à son cas, cela signifie uniquement qu'elle ne devait pas être entendue en vertu des modalités prévues par cet article 5, mais que l'obligation de l'entendre subsistait néanmoins;

Considérant que la rédaction de l'article 5 est défectueuse; qu'en dépit de ses insuffisances rédactionnelles, il est néanmoins certain, d'une part, que l'interprétation qu'en donne la partie défenderesse vide de leur sens les mots "ou qu'elle fait preuve d'une déficience grave dans l'exécution ou la justification de

ses activités" figurant à l'article 5 et qu'elle ignore, d'autre part, que l'obligation d'envoyer un "avertissement" imposée par cet article porte également, ne fût-ce que du point de vue grammatical, sur l'hypothèse de l'existence de déficiences graves; que si on l'interprète de manière rationnelle, cet article signifie dès lors qu'en cas de déficiences graves, l'ONG dispose d'un délai de deux mois pour faire valoir son point de vue et qu'en cas d'échec, son agrément lui est retiré au terme de ces deux mois; que cette interprétation est conforme à la version de l'article 5 qui figurait dans le projet devenu l'arrêté royal du 18 juillet 1997; que cette version s'énonçait comme suit :

"Art. 5. Si une ONG ne satisfait plus à toutes les conditions d'agrément ou qu'elle fait preuve d'une déficience grave dans l'exécution ou la justification de ses activités, son agrément peut être retiré à tout moment. Dans les deux mois suivant la notification du retrait de l'agrément, l'ONG peut adresser réclamation auprès du Ministre. Après cette période de deux mois, le Ministre prend une décision définitive.";

que la partie défenderesse a rédigé la version définitive en s'inspirant d'une observation de la section de législation du Conseil d'Etat qui ne comportait aucune critique quant à l'assimilation du fait de ne plus remplir les conditions d'agrément au fait de se rendre coupable de déficiences graves, mais qui qualifiait de "contradictoire" le fait de "retirer l'agrément à une ONG, puis de lui permettre d'adresser au ministre une réclamation et enfin de laisser à celui-ci une période de deux mois pour prendre une décision définitive";

2.4.1. Considérant que dans la note qu'elle a introduite, la partie défenderesse allègue par ailleurs que la partie requérante a "bien eu la possibilité d'exposer sa vision des choses, et ce à plusieurs

reprises"; qu'elle détaille cette allégation comme suit :

"Au cours du contrôle effectué auprès de son siège, la requérante a été invitée à s'y trouver en présence de ses responsables de projets, afin de lui permettre d'exposer son point de vue au mieux. La requérante n'a jamais profité des occasions qui lui ont ainsi été offertes d'être entendue.";

2.4.2. Considérant que le droit d'être entendu porte sur des déficiences imputées, et non sur la présence lors d'un contrôle pouvant donner lieu à la constatation de déficiences; que si, par sa faute, la partie requérante n'a pas assisté à ce contrôle, son absence peut nuire à ses chances de réfuter les déficiences qui lui ont été reprochées au terme du contrôle - notamment lors de son audition au sujet de ces déficiences -, mais n'affecte aucunement son droit d'obtenir cette audition même;

2.5. Considérant que le moyen est sérieux;

3. Considérant que l'examen de l'exception tirée du défaut d'intérêt figurant au point 1.2 a mis en lumière ce qu'allègue la partie requérante au titre de préjudice grave difficilement réparable; que son argumentation concernant la menace qui pèse sur sa subsistance est convaincante; que la condition du préjudice grave difficilement réparable est remplie,

D E C I D E :

Article 1er.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de l'arrêté ministériel du 4 mai 1999 retirant l'agrément de l'a.s.b.l. Boliviacentrum Antwerpen (BCA) en tant qu'organisation non gouvernementale au sens de l'arrêté royal du 18 juillet 1997 relatif à l'agrément et à la subvention d'organisations non gouvernementales de développement et de leurs fédérations.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le vingt-huit décembre 1900 nonante-neuf, par la IXe chambre, composée de :

MM.	J. BORRET,	président,
	A. BEIRLAEN,	conseiller d'Etat,
	L. HELLIN,	conseiller d'Etat,
Mme	S. VAN AELST,	greffier.

Le greffier,

Le président,

S. VAN AELST.

J. BORRET.

TRADUCTION ETABLIE CONFORMEMENT A L'ARTICLE 63,
ALINEA 1ER, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ETAT
COORDONNEES LE 12 JANVIER 1973.