

N° 98PA02291

REPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTRE DE LA JEUNESSE
ET DES SPORTS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme LEFOULON
Président

M. LENOIR
Rapporteur

Mme MASSIAS
Commissaire du Gouvernement

Séance du 21 mai 2002
Lecture du 4 juin 2002

COPIE

LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE PARIS

(1ère Chambre A)

VU le recours, enregistré au greffe de la cour le 9 juillet 1998, présenté par le MINISTRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS ; le ministre demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 9620076/7 – 9701112/7 en date du 5 mars 1998 par lequel le tribunal administratif de Paris a annulé, à la demande de l'Office Culturel de Cluny, l'arrêté en date du 28 octobre 1996 abrogeant l'arrêté du 29 mars 1972 par lequel cet office avait été agréé comme association nationale d'éducation populaire ;

2°) de rejeter la demande de l'Office Culturel de Cluny ;

3°) de condamner l'Office Culturel de Cluny à verser à l'Etat la somme de 20.000 F en application de l'article L.8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Classement CNIJ : 10-01
C 10-01-02
10-02-03

Le ministre soutient que c'est à tort que le tribunal a considéré que cette décision avait été prise sur le fondement d'une procédure irrégulière ; qu'en effet, et contrairement à ce qu'a estimé le tribunal, le conseil national de l'éducation populaire et de la jeunesse a disposé des documents nécessaires pour pouvoir rendre un avis ; que le directeur de la jeunesse et de la vie associative avait informé, le 19 septembre 1996, le président de l'Office Culturel de Cluny des plaintes des parents d'enfants accueillis au sein de cette association ainsi que des infractions à la législation du travail commises par celle-ci, de son fonctionnement peu démocratique et des interférences existant entre la communauté religieuse et l'association ; que seuls manquaient les derniers statuts de l'association et les observations de l'office ; que l'office a toujours tergiversé avant de fournir les documents demandés ; que le dossier transmis au conseil comprenait les différentes plaintes émanant des familles des adhérents de l'association ; que les propos tenus par le directeur concernant la nécessité d'étayer les motifs de la décision de retrait d'agrément ont été mal interprétés, s'agissant d'une recommandation pour que la décision soit irréprochable ;

VU le jugement attaqué ;

VU le mémoire en défense, enregistré au greffe de la cour le 19 novembre 1998, présenté pour l'association Office Culturel de Cluny, dont le siège social est sis 3, rue Hamelin 75016 Paris ; l'Office conclut au rejet de la requête et à la condamnation de l'Etat à lui verser une somme de 50.153,10 F en application de l'article L.8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ; il soutient que le ministre s'est livré à une appréciation erronée de la lecture de ses statuts pour qualifier son fonctionnement de non démocratique alors que ces statuts sont similaires à ceux des autres associations agréés ; que cette notion de fonctionnement démocratique, non définie par ailleurs, a été ajoutée au texte de l'ordonnance par une circulaire du 24 janvier 1985 du ministre de la jeunesse et des sports qui a ainsi irrégulièrement ajouté des conditions non prévues par la loi ; qu'en tout état de cause le fonctionnement de l'office est démocratique puisqu'il respecte la liberté d'adhésion, la possibilité pour chaque membre de participer à la gestion de l'association et de postuler aux fonctions de responsabilité et qu'il réunit régulièrement ses organes d'administration ; que les membres élus sont en nombre prépondérant au conseil d'administration, les membres fondateurs n'y assistant que très peu ; que l'existence de plusieurs catégories de membres est habituelle dans toute association tout comme la présence de membres fondateurs et l'agrément préalable des membres actifs ; qu'il est normal que soient agréés comme membres fédérés des associations souscrivant à ses objectifs ; que la coexistence de plusieurs organes de gestion est également usuelle en matière d'association ; que le comité directeur est uniquement composé de membres élus ; que la seule restriction à l'accès aux fonctions de responsabilité concernait les membres mineurs et que cette restriction a été levée ; que ces arguments avaient déjà été invoqués pour justifier une première décision de retrait d'agrément que le Conseil d'Etat avait annulée, reconnaissant ainsi le caractère démocratique du fonctionnement de l'association ; que toute référence aux membres

fondateurs a été supprimée, excepté en ce qui concerne trois d'entre eux ; que le ministre n'apporte pas la preuve de ses allégations ; que, de même, il n'apporte pas la preuve de l'absence de qualité des actions de formation d'autant qu'il n'a mené aucune enquête sérieuse ; que les inspecteurs départementaux de la jeunesse et des sports n'ont pas émis de remarques négatives sur l'association ; que le ministre a d'ailleurs refusé, malgré un avis de la commission d'accès aux documents administratifs en date du 9 mai 1988 et d'un arrêt de la cour administrative d'appel de Paris en date du 13 octobre 1998, de communiquer les rapports établis sur l'association ; que le seul rapport produit date de 1982 et s'appuie sur une appréciation infondée portée sur la vie personnelle des principaux membres de la fédération et sur l'existence de statuts peu démocratiques ; que ce rapport concluait à un retrait provisoire en attendant que l'association se mette en règle ; que le ministre a pourtant procédé à un deuxième retrait sans attendre la clôture d'une inspection qu'il avait lui-même lancée ; que l'Office a toujours été en règle de ses obligations fiscales ; qu'aucune infraction à la législation du travail ne peut lui être reprochée ; que, de même, il n'existe aucune preuve en ce qui concerne les plaintes qui auraient été déposées par des parents ou des membres de l'association et que les organismes en charge des problèmes de jeunesse n'ont fait état d'aucune plainte portée auprès d'eux ; que le grief concernant la confusion qui existerait avec une communauté religieuse a déjà été jugé comme sans fondement ni rigueur juridique par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 14 mars 1990 ; que l'existence d'une communauté de personnes animées par la même foi ne saurait être un motif de retrait d'agrément ; que l'association, qui a souhaité pouvoir s'expliquer et a fourni à l'inspecteur missionné par le ministre tous les documents nécessaires, ne pouvait produire les documents sollicités le 1er octobre 1996 alors que la commission des agréments avait rendu son avis la veille ; que les ministres successifs ont toujours opposé une fin de non-recevoir à ses demandes d'explication ; que la décision attaquée est entachée de détournement de pouvoir dans la mesure où l'agrément lui a été retiré au motif, utilisé sans preuve à des fins purement médiatiques, que l'Office présentait le caractère d'une secte ; que l'arrêté critiqué est irrégulier en la forme dans la mesure où il ne mentionne pas les délais de recours ; qu'il est dépourvu de motivation pertinente d'autant que le ministre a refusé de fournir les pièces sur lesquelles il s'appuyait ; qu'il est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ; qu'il a été pris en méconnaissance des droits de la défense faute d'un délai suffisant pour communiquer les pièces demandées ; que l'arrêté critiqué méconnaît l'autorité de la chose jugée ; qu'à titre subsidiaire, la désignation d'un expert est sollicitée pour que soit apprécié le fonctionnement de l'Office ;

VU le mémoire en réplique, enregistré au greffe de la cour le 11 mars 1999, présenté par le MINISTRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS ; le ministre maintient ses conclusions initiales par les mêmes moyens ; il fait valoir en outre que l'omission de la mention des voies et délais de recours est sans incidence sur la légalité de l'acte attaqué ; que la décision attaquée est suffisamment motivée et n'avait pas à être accompagnée des pièces justificatives ; que l'association a été mise en demeure de présenter ses observations et n'a pas estimé utile de donner suite à la proposition

d'entretien qui lui a été faite ; qu'elle a ainsi bénéficié d'une procédure contradictoire ; que les statuts de l'association n'étaient pas nécessaires pour que le conseil national de l'éducation populaire et de la jeunesse puisse donner un avis, l'administration étant seulement tenue de permettre à l'association de présenter ses observations avant que la décision ne soit prise ; qu'il n'a pas pris de décision le 1er octobre 1996 mais seulement annoncé à la presse qu'une procédure de retrait d'agrément était en cours ; qu'il n'y a pas méconnaissance de l'autorité de la chose jugée au regard de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat en 1990 dans la mesure où ont été pris en compte des faits nouveaux, concernant des infractions à la législation du travail et des plaintes de parents, qui n'avaient pas, à l'époque, été soumis aux juges ; que la requérante n'a droit ni à l'attribution de l'agrément ni à son maintien ; qu'il appartient au ministre d'apprécier l'action de l'association au regard des intérêts dont il a la protection et de retirer l'agrément lorsque la confiance n'existe plus, le juge n'exerçant qu'un contrôle restreint sur les décisions relatives aux agréments ; que le fonctionnement non démocratique de l'association est établi au vu des pouvoirs reconnus aux membres fondateurs dans les statuts de l'association qui diffèrent sur ce point des statuts des autres associations ; que la décision critiquée ne s'appuie pas sur les dispositions de la circulaire du 24 janvier 1985 mais sur des critères d'intérêt général résultant de l'exigence de garanties techniques et morales suffisantes ; que l'enchevêtrement des organes dirigeants est un obstacle à la transparence et à la gestion démocratique de l'association ; que l'arrêt du Conseil d'Etat n'a pas statué sur ce point ; que le manque de sérieux des actions de l'association est établi par les éléments d'un rapport de 1989, les éléments élogieux dont elle se prévaut ne concernant que la gestion des centres de vacance et de loisirs et étant insuffisants ; que les infractions à la législation du travail sont établies par des rapports administratifs et par un arrêt de la cour d'appel de Grenoble ; que les pressions sur les adhérents sont établies et que les soutiens dont elle se prévaut ne sont pas probants ; que la confusion avec la communauté implantée dans les mêmes locaux est de nature à justifier la décision critiquée dans la mesure où elle traduit l'absence d'indépendance de l'association ; que le refus de communiquer les documents demandés par l'administration est établi ; qu'il n'y a pas eu détournement de pouvoir puisque la décision a été motivée par un but d'intérêt général et que, dans l'hypothèse où l'association serait une secte, il serait légitime de lui retirer son agrément ; qu'il y a lieu de rejeter les conclusions relatives aux frais irrépétibles ;

VU l'ordonnance du président de la 1ère chambre en date 7 février 2002 ordonnant la clôture de l'instruction à la date du 15 mars 2002 ;

VU les autres pièces du dossier ;

VU l'ordonnance du 2 octobre 1943 relative au statut des groupements sportifs et des groupements de jeunesse ;

VU le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 21 mai 2002 :

- le rapport de M. LENOIR, premier conseiller,
- les observations de Me DELSOL, avocat pour l'Office Culturel de Cluny,
- et les conclusions de Mme MASSIAS, commissaire du Gouvernement ;

Considérant que par un arrêté en date du 29 mars 1972 le secrétaire d'Etat à la jeunesse et aux sports a agréé, conformément aux dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 2 octobre 1943 portant statut des groupements sportifs et de jeunesse, l'Office Culturel de Cluny – Fédération Nationale d'Animation Globale (OCC-FNAG) ; que, par une lettre en date du 19 septembre 1996, le directeur de la jeunesse et de la vie associative auprès du ministère de la jeunesse et des sports a informé l'association de son intention d'engager une procédure de retrait d'agrément ; que par un arrêté en date du 28 octobre 1996, le ministre de la jeunesse et des sports, après avoir saisi pour avis le 30 septembre 1996 la commission des agréments du conseil national d'éducation populaire et avoir publiquement fait part de ses intentions lors d'une conférence de presse tenue le 1^{er} octobre 1996, a décidé de procéder au retrait de l'agrément accordé en 1972 à l'OCC-FNAG ; que cette décision était motivée par le caractère non démocratique des statuts de l'office, le manque de transparence de ses structures, la confusion existante avec une communauté religieuse, l'absence de qualité des actions menées par l'association, l'existence de plaintes de parents de stagiaires placés auprès d'elle et d'infractions à la législation du travail et le refus de se soumettre aux demandes de vérification de l'administration ; que le ministre relève appel du jugement en date du 5 mars 1998 par lequel le tribunal administratif de Paris a, sur la demande de l'OCC-FNAG, annulé la décision précitée du 28 octobre 1996 ;

Considérant que si, conformément aux dispositions de l'article 6 de l'ordonnance susvisée du 2 octobre 1943, la commission d'agrément du conseil national de la jeunesse, de l'éducation populaire et des sports a été, le 30 septembre 1996, saisie pour avis par le ministre de la jeunesse et des sports dans le cadre de la procédure de retrait d'agrément qu'il avait engagée à l'encontre de l'OCC-FNAG, il ressort des pièces du dossier que cette commission n'a pas eu en sa possession les éléments suffisants pour lui permettre de se prononcer sur l'ensemble des questions qu'elle devait examiner ; qu'ainsi, le procès-verbal de la séance du 30 septembre 1996 ne comporte aucune indication sur l'étendue de l'examen auquel elle a procédé ; que, de plus, cet organisme n'a pas eu communication des statuts de l'OCC-FNAG en vigueur au moment de sa saisine, sans que le ministre établisse sérieusement que l'association, informée le 24 septembre 1996 de la procédure ouverte à son encontre, aurait refusé de procéder à cette communication ; que, de même, et bien que le retrait de l'agrément ait été justifié par

la mauvaise qualité des actions menées par l'OCC-FNAG, la commission des agréments a rendu son avis avant que l'inspecteur général désigné le 20 août 1998 pour mener une mission sur le fonctionnement de l'Office ait rendu son rapport et s'est prononcée au vu de rapports d'inspection établis au cours des années 1981 et 1982 ; qu'enfin, et alors que par la lettre du 19 septembre 1996, le directeur de la jeunesse et de la vie associative demandait que lui soient fournis des éléments de réponse sur les modalités de fonctionnement et les activités de l'Office, et bien que l'association ait sollicité, en raison du bref délai séparant la date de réception de cette lettre de celle impartie pour produire ces éléments, un entretien oral afin de pouvoir commenter la réponse écrite qu'elle avait préparée et obtenir des précisions sur les questions d'ordre très général qui lui étaient posées, la commission s'est réunie avant même qu'il ne soit répondu à ce courrier et n'a donc pu disposer de ces éléments d'appréciation qui lui auraient permis de se prononcer en connaissance de cause ; que, dans ces conditions, faute pour la commission des agréments du conseil national de la jeunesse, de l'éducation populaire et des sports d'avoir émis un avis régulier sur la procédure de retrait d'agrément, la décision du 28 octobre 1996 est entachée d'illégalité ; que, par suite, le MINISTRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris a annulé ladite décision ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L.761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'aux termes de l'article L.761-1 du code de justice administrative : «Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation» ;

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que l'OCC-FNAG, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, soit condamné à verser à l'Etat la somme demandée par ce dernier au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application des dispositions précitées de l'article L.761-1 du code de justice administrative, de condamner l'Etat à verser à l'OCC-FNAG une somme de 1.250 euros au titre des frais exposés par ce dernier et non compris dans les dépens ;

DECIDE

Article 1er : La requête du MINISTRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS est rejetée.

Article 2 : L'Etat versera à l'Office Culturel de Cluny – Fédération Nationale d'Animation Globale une somme de 1.250 euros en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à l'Office Culturel de Cluny – Fédération Nationale d'Animation Globale et au MINISTRE DE LA JEUNESSE, DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE.

Délibéré à l'issue de l'audience du 21 mai 2002 où siégeaient :

Le président de la formation de jugement, Mme LEFOULON, président de chambre,

Le rapporteur, M. LENOIR, premier conseiller,
L'assesseur, Mme GIRAUDON, premier conseiller.

PRONONCE A PARIS, EN AUDIENCE PUBLIQUE, LE 4 JUIIN 2002

Le Président,



J. LEFOULON

Le Rapporteur,



H. LENOIR

Le Greffier,



L. VALCY

La République mande et ordonne au ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent arrêt.