

CAA Paris, 1^{ère} Chambre, 10 décembre 2020,
n° 18PA03178

Ministre d'État,
Ministre de l'intérieur
c./ Fédération des autonomes
de solidarité de l'enseignement
public et laïc

M. Lapouzade
Président

M. Diémert
Rapporteur

Mme Guilloteau
Rapporteur public

R
10-02-03

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La Fédération des autonomes de solidarité de l'enseignement public et laïc (FASEPL) a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler la décision en date du 23 février 2017 par laquelle le ministre de l'intérieur a rejeté sa demande de reconnaissance d'utilité publique, ensemble la décision en date du 3 juillet 2017 par laquelle le ministre d'État, ministre de l'intérieur a rejeté le recours gracieux formé contre la décision du 23 février 2017, et d'enjoindre audit ministre de prendre un arrêté portant reconnaissance d'utilité publique de la FASEPL ou, à défaut, d'enjoindre au ministre de réexaminer sa demande, dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 200 euros par jour de retard.

Par un jugement n° 1713721 du 24 juillet 2018, le tribunal administratif de Paris a, d'une part, annulé les deux décisions ministérielles et, d'autre part, enjoint au ministre d'État, ministre de l'intérieur, de reprendre l'instruction de la demande de reconnaissance d'utilité publique de la Fédération des autonomes de solidarité de l'enseignement public et laïc dans un délai de deux mois à compter de la notification dudit jugement.

Procédure devant la Cour :

Par une requête enregistrée le 25 septembre 2018 et un mémoire enregistré le 25 avril 2019, le ministre d'État, ministre de l'intérieur demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1713721 du 24 juillet 2018 du tribunal administratif de Paris ;

2°) de rejeter la demande présentée par la Fédération des autonomes de solidarité de l'enseignement public et laïc devant le tribunal administratif de Paris.

(...)

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ;
- le décret du 16 août 1901 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ;
- le décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer ;
- l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général du ministère de l'intérieur ;
- le code de justice administrative ;
- l'ordonnance n° 2020-1402 du 18 novembre 2020 et le décret n° 2020-1406 du même jour portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif, notamment son article 5.

(...)

Considérant ce qui suit :

1. La fédération des autonomes de solidarité de l'enseignement public et laïc (FASEPL), dont le siège social est à Paris, est une association déclarée en application de la loi du 1^{er} juillet 1901. Elle a présenté une demande de reconnaissance d'utilité publique auprès du ministre de l'intérieur qui, par une décision en date du 23 février 2017, confirmée sur recours gracieux par une décision du 3 juillet 2017, a rejeté cette demande. L'association ayant saisi le tribunal administratif de Paris d'une demande d'annulation de ces décisions, cette juridiction a, par un jugement du 24 juillet 2018, annulé ces deux décisions et enjoint au ministre d'État, ministre de l'intérieur, de reprendre l'instruction de la demande de reconnaissance d'utilité publique de l'association dans un délai de deux mois à compter de la notification dudit jugement. Le ministre d'État, ministre de l'intérieur, relève appel de ce jugement devant la Cour.

2. Aux termes de l'article 10 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association : « *Les associations peuvent être reconnues d'utilité publique par décret en Conseil d'État à l'issue d'une période probatoire de fonctionnement d'une durée au moins égale à trois ans. La reconnaissance d'utilité publique peut être retirée dans les mêmes formes. La période probatoire de fonctionnement n'est toutefois pas exigée si les ressources prévisibles sur un délai de trois ans de l'association demandant cette reconnaissance sont de nature à assurer son équilibre financier.* » Aux termes de l'article 12 du décret du 16 août

1901 pris pour l'exécution de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association : « *La demande est adressée au ministre de l'intérieur ; il en est donné récépissé daté et signé avec l'indication des pièces jointes. Le ministre fait procéder, s'il y a lieu, à l'instruction de la demande. Il peut provoquer l'avis du conseil municipal de la commune où l'association a son siège et demander un rapport au préfet. Après avoir consulté les ministres intéressés, il transmet le dossier au conseil d'État* ». En outre, aux termes de l'article 10 du même décret : « *Il est joint à la demande : / (...) /2° Un exposé indiquant l'origine, le développement, le but d'intérêt public de l'œuvre (...)* ».

3. Pour refuser la reconnaissance d'utilité publique sollicitée par une association sur le fondement des dispositions précitées, le ministre de l'intérieur peut notamment se fonder sur l'absence d'intérêt général de ses activités soit lorsqu'elles ne dépassent pas la défense des intérêts matériels et moraux du cercle restreint de ses membres, ou lorsqu'elles ne consistent qu'en des prestations dont les bénéficiaires appartiennent à un public restreint et sont définis exclusivement par leur appartenance à une activité professionnelle déterminée.

4. En l'espèce, et d'une part, il est constant que l'association requérante a été constituée, comme le stipule le préambule de ses statuts, en vue de la « protection contre les risques des métiers de l'éducation et la solidarité au profit des adhérents de ses associations départementales », et qu'elle a pour « but d'offrir aux adhérents (...) une couverture efficace des risques professionnels auxquels ils sont exposés ». L'article 2 de ces mêmes statuts stipule en outre que l'association « détermine une politique (...) en fournissant un accompagnement et des aides solidaires à ses adhérents confrontés aux difficultés dans le cadre de l'exercice de leur métier ». Il ressort des pièces du dossier qu'elle a conclu un accord avec des assureurs et qu'elle propose ainsi à ses adhérents une offre commune, dont la souscription n'est pas obligatoire, qui est expressément définie comme l'un de ses moyens d'action par l'article 3 des statuts ; outre l'appui, le soutien et les conseils qui peuvent être donnés par les bénévoles, les associations locales regroupées dans la fédération requérante, les adhérents à cette offre peuvent ainsi bénéficier de prestations d'assurance en matière de responsabilité civile, d'assistance juridique, et de garanties complémentaires. Ces activités sont ainsi tournées exclusivement vers les membres des « associations autonomes de solidarité laïque » qui adhèrent à la fédération requérante, l'adhésion à ces associations n'est ouverte qu'à des personnels chargés d'une mission d'éducation ou d'une mission prolongeant une activité d'éducation ou au service d'un établissement public ou privé d'éducation.

5. D'autre part, si l'association requérante fait valoir qu'elle développe d'autres actions, concourant plus généralement « à l'amélioration du climat dans les établissements scolaires » qui figure également dans son objet, et qui ont ainsi vocation à bénéficier à un public plus large que celui de ses seuls adhérents, et qu'elle indique avoir conclu à cette fin des conventions avec le ministère de l'éducation nationale, respectivement en 2002, en 2006 et en 2012, relatives à la coordination d'actions en matière de protection fonctionnelle et sur la possibilité d'intervenir au titre de la formation des personnels de l'éducation, à son initiative ou à la demande des rectorats, il ne ressort pas des pièces du dossier que ces dernières actions présentent un caractère significatif par rapport aux actions à destination des seuls membres, la requérante se bornant à invoquer l'organisation de cinq colloques nationaux entre 2000 et 2009 et de onze conférences à l'échelle académique entre 2011 et 2017, tandis qu'elle ne produit pas d'éléments sur les formations organisées au niveau des « associations autonomes de solidarité laïque » à destination des personnels de l'éducation nationale.

6. Par ailleurs, si l'association requérante invoque la convention conclue en 2015 avec le ministère de la justice, par laquelle les deux parties s'engagent à la collaboration et à l'échange d'informations notamment en matière de situations conflictuelles, de violences et de délinquance, dans le cadre scolaire, il ressort des stipulations mêmes de son préambule que cet échange d'informations ne concerne que les adhérents de la fédération, tandis que la requérante ne produit au dossier aucun élément sur sa mise en œuvre de ladite convention.

7. En outre, si l'association requérante évoque le développement d'un site internet, effectivement accessible à tous et sur lequel sont en particulier évoquées des questions relatives au cadre juridique des activités liées à l'éducation nationale, leur présentation est essentiellement destinée aux professionnels de ce secteur.

8. Enfin, le ministre de l'intérieur relève, sans être d'ailleurs utilement contredit, que les postes de dépenses les plus importants de l'association résident dans les charges de personnels, les honoraires, les cotisations relatives à activité support destinée aux adhérents et les réunions statutaires, et qu'elle consacre une part importante de son activité (d'août à décembre, chaque année) et de ses fonds à renouveler les adhésions et que la part de la rémunération des administrateurs et des mandataires sociaux salariés est très importante.

9. Il résulte de ce qui précède, et quoique l'association requérante développe effectivement quelques actions dont les bénéficiaires ne se limitent à ses seuls adhérents, que la part principale de son activité ne dépasse pas la défense des intérêts matériels et moraux du cercle restreint de ses membres et consiste en des prestations dont les bénéficiaires appartiennent à un public restreint et sont définis exclusivement par leur appartenance à une activité professionnelle déterminée. Dès lors, il s'ensuit que, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif de Paris, la décision du ministre d'État, ministre de l'intérieur n'était pas entachée d'erreur d'appréciation quant au défaut d'intérêt général des activités de la Fédération des autonomes de solidarité de l'enseignement public et laïc.

10. Saisie par l'effet dévolutif de l'appel, la Cour doit examiner les autres moyens de la demande présentée par la Fédération des autonomes de solidarité de l'enseignement public et laïc devant les premiers juges.

11. En premier lieu, l'association soutient que les décisions litigieuses ont été prises au terme d'une procédure irrégulière, faute d'avoir été précédées d'un avis du Conseil d'État.

12. Si les dispositions précitées de l'article 10 de la loi du 1^{er} juillet 1901 impliquent qu'il ne peut être donné une suite favorable à une demande de reconnaissance d'utilité publique d'une association que par un décret en Conseil d'État, il ne résulte ni de ces dispositions, ni de celles, combinées, des articles 10 à 12 du décret du 16 août 1901, que le refus de prendre un tel décret doive être obligatoirement précédé de l'avis du Conseil d'État. Le moyen est inopérant et doit donc être écarté.

13. En second lieu, l'association soutient que les décisions litigieuses ont été prises par une autorité incompétente.

14. Aux termes du dernier alinéa de l'article 13 du décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, « *La direction des libertés publiques et des affaires juridiques prépare et met en œuvre la législation relative aux libertés publiques et aux polices administratives.* » Aux

termes de l'article 10 de l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général du ministère de l'intérieur, publié au Journal officiel du 14 août 2013, la sous-direction des libertés publiques de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, qui comprend notamment le bureau des associations et fondations, « (...) *est chargée de l'application et de l'évolution de la législation concernant la vie associative ; elle assure la tutelle sur les associations et fondations reconnues d'utilité publique.* (...) ». Les décisions litigieuses ont été signées par M. D... B..., chef du bureau des associations et fondations de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur, qui avait reçu à cette fin une délégation de signature résultant de la décision du 2 septembre 2016 portant délégation de signature (direction des libertés publiques et des affaires juridiques), publiée au Journal officiel du 4 septembre 2016, dont l'article 7 dispose que : « *Délégation est donnée (...) à M. D... B..., administrateur civil, chef du bureau des associations et des fondations, (...) à l'effet de signer, au nom du ministre de l'intérieur, tous actes, arrêtés et décisions, dans la limite de leurs attributions respectives.* ». Le moyen manque donc en fait et doit donc être écarté.

15. Il résulte de l'ensemble ce qui précède que le ministre de l'intérieur est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris a annulé sa décision en date du 23 février 2017 rejetant la demande de reconnaissance d'utilité publique de la Fédération des autonomes de solidarité de l'enseignement public et laïc et sa décision du 3 juillet 2017 rejetant le recours gracieux de l'association, et lui a enjoint de reprendre l'instruction de cette demande dans un délai de deux mois à compter de la notification dudit jugement. Il y a donc lieu d'annuler le jugement attaqué et de rejeter la demande présentée devant le tribunal administratif de Paris par la Fédération des autonomes de solidarité de l'enseignement public et laïc.

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la Fédération des autonomes de solidarité de l'enseignement public et laïc, qui succombe dans l'instance, en puisse invoquer le bénéfice. Ses conclusions tendant à la mise à la charge de l'État d'une somme de 3 500 euros sur ce fondement doivent donc être rejetées.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le jugement n° 1713721 du 24 juillet 2018 du tribunal administratif de Paris est annulé.

Article 2 : La demande présentée par la Fédération des autonomes de solidarité de l'enseignement public et laïc devant le tribunal administratif de Paris et ses conclusions d'appel fondées sur l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.