

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 224.023 du 24 juin 2013

G./A.200.979/VI-19.167

En cause : **l'association sans but lucratif AGRI RECONVERSION,**

ayant élu domicile chez
Me Philippe HERMAN, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly, n° 49-51,
6061 Montignies-Sur-Sambre,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Gilbert DEMEZ, avocat,
rue des Coteaux, n° 227,
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 30 juin 2011, l'association sans but lucratif AGRI RECONVERSION demande l'annulation "de l'arrêté du 14 avril 2011 du Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation, des Sports et en charge de la politique aéroportuaire décidant que la décision d'octroi d'aide APE NM 02801/00 du 19 décembre 2003 à l'ASBL AGRI RECONVERSION dont le siège social est sis à 6120 HAM SUR HEURE, rue Terre Crama, 30 est retirée à dater du 1^{er} janvier 2004 et de réclamer le remboursement de l'aide octroyée à dater du 1^{er} janvier 2004 à concurrence de 515.931,16 €".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Un arrêt n° 219.864 du 20 juin 2012 a suspendu l'exécution de la décision attaquée.

La partie adverse a introduit le 13 juillet 2012 une demande de poursuite de la procédure.

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

M. le Premier auditeur au Conseil d'Etat, Laurent JANS, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties. Elles ont déposé des derniers mémoires.

Une ordonnance du 15 mars 2013, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 17 avril 2013.

M. le Conseiller d'Etat, David DE ROY, a exposé son rapport.

Me Hervé POLLET, loco Me Philippe HERMAN, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Laure DEMEZ, loco Me Gilbert DEMEZ, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. le Premier auditeur, Laurent JANS, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

Les faits utiles à l'exposé du présent recours ont été exposés dans l'arrêt n° 218.224, rendu le 28 février 2012.

IV. DEUXIEME MOYEN

IV. 1. Arguments des parties

La requérante prend un deuxième moyen de "l'inexactitude matérielle des faits, de l'erreur de droit, de la violation de l'article 3, § 2, 3°, du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et du secteur marchand, de l'article 31 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs, de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1, 1°, du

décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et du secteur marchand, de l'article 3 de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations tel que libellé avant sa modification par la loi du 2 mai 2002 et dans sa version actuelle, des articles 3bis, 3ter et 63 de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, de l'article 5 de l'arrêté royal du 2 avril 2003 fixant les délais d'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, telle que modifiée par la loi du 2 mai 2002 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations et la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions, de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2 du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement, de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et du secteur marchand, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs".

Elle estime qu'il résulte de la motivation de l'acte attaqué que la partie adverse a considéré que les infractions relevées dans les mises en demeure étaient "avérées et non contestées", et rappelle que ces infractions sont les suivantes :

- " - Absence de transmission de rapports d'activités annuels (article 13 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002)
- Non respect de l'article 3, § 2, 3^o, du décret du 25 avril 2002 qui précise «les employeurs qui ne respectent pas leurs obligations légales et réglementaires en matière d'emploi et de sécurité sociale et, notamment, l'arrêté royal du 4 août 1996 relatif au bilan social, les dispositions relatives à la Convention de premier emploi visées au chapitre VIII de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi et les dispositions de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs
- Projet hors champ d'application du décret puisque l'employeur est par défaut une association de fait et non une A.S.B.L. (l'A.S.B.L. n'est légalement pas en règle) (article 3, § I, du décret du 25 avril 2002)
- Projet hors champ d'application du décret puisqu'il ne respecte pas la définition de l'employeur non-marchand qui doit être à la fois d'utilité publique, sans but lucratif et satisfaire des besoins qui autrement n'auraient été que partiellement rencontrés (article 3 du décret du 25 avril 2002 précité)".

Sur l'absence de contestation par la requérante des infractions relevées dans les mises en demeure, la requérante fait valoir que, persuadée qu'elle avait fait le nécessaire en répondant à l'avertissement, le fait d'avoir fait défaut au cours de la

procédure administrative ne permet pas à la partie adverse de considérer que les infractions reprochées n'étaient pas contestées, et que, à défaut de disposition légale particulière, le défaut s'analyse au contraire comme une contestation. Elle ajoute que la décision, en ce qu'elle déduit du défaut de comparution ou d'envoi d'observation l'absence de contestation des infractions n'est pas adéquatement motivée.

S'agissant de la troisième infraction, en ce que la partie adverse considère qu'en raison du fait que la requérante n'aurait pas accompli les formalités prévues par la loi du 2 mai 2002, elle serait privée de la personnalité juridique et serait devenue une association de fait, ne pouvant bénéficier des subventions prévues par le décret du 25 avril 2002, la requérante fait observer qu'elle a fait publier ses statuts et la liste de ses administrateurs aux annexes du Moniteur Belge du 5 juin 1993 et qu'elle a acquis la personnalité juridique en application de l'article 3 de la loi du 27 juin 1921, avant sa modification par la loi du 2 mai 2002; elle admet que si elle n'a pas accompli pour le 1er janvier 2006, les formalités prévues par la loi du 2 mai 2002, elle a toutefois régularisé la situation avant l'adoption de l'arrêté ministériel querellé, et relève que ni la loi du 2 mai 2002, ni l'arrêté royal du 2 avril 2003 n'ont prévu de sanction spécifique pour les A.S.B.L. qui, à l'issue du délai d'adaptation établi par l'article 5 de l'arrêté royal du 2 avril 2003, ne se seraient pas conformées aux nouvelles dispositions; elle ajoute qu'il n'est jamais entré dans l'intention du législateur de priver ces associations de leur personnalité juridique, et que seules les sanctions prévues par la loi du 27 juin 1921 peuvent être appliquées; à cet égard, elle relève que les articles 3bis et 3ter de ladite loi énoncent que :

" Art. 3bis. La nullité d'une association ne peut être prononcée que dans les cas suivants :

- 1° si les statuts ne contiennent pas les mentions visées à l'article 2, alinéa 1^{er}, 2° et 4°;
- 2° si un des buts en vue duquel elle est constituée, contrevient à la loi ou à l'ordre public.

Art. 3ter. Sans préjudice de l'article 26novies, §§ 2 et 3, la nullité produit ses effets à dater de la décision qui la prononce.

La décision prononçant la nullité de l'association entraîne la liquidation de celle-ci conformément à l'article 19. Sans préjudice des effets de l'état de liquidation, la nullité de l'association n'affecte pas la validité de ses engagements ni celle des engagements pris envers elle".

La requérante estime qu'il en résulte qu'elle ne peut être privée de sa personnalité juridique que par une décision judiciaire qui de plus opère sans effet rétroactif et que même en cas d'annulation, la théorie de disqualification ou requalification en association de fait ne peut plus être appliquée, et que, en estimant

qu'une A.S.B.L. existante avant le 1^{er} janvier 2004 aurait perdu la personnalité juridique et serait devenue une association de fait, la partie adverse a violé le prescrit de l'article 3 de la loi du 27 juin 1921 dans sa version antérieure à sa modification par la loi du 2 mai 2002, des articles 3bis, 3ter et 63 de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, de l'article 5 de l'arrêté royal du 2 avril 2003 fixant les délais d'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, telle que modifiée par la loi du 2 mai 2002 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations et la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions. Subsidiairement, la requérante considère que, même si le dépassement du délai imparti aux A.S.B.L. existantes pour se conformer aux formalités nouvelles avait pour conséquence d'entraîner la perte de la personnalité juridique, cette perte ne pourrait avoir lieu qu'à l'expiration du délai prévu par l'article 5 de l'arrêté royal du 2 avril 2003, soit le 1^{er} janvier 2006, de sorte qu'en tout état de cause, la décision viole les dispositions précitées en ce qu'elle justifie par la perte de la personnalité juridique le retrait de la décision au 1^{er} janvier 2004. Subsidiairement encore, la requérante estime que, en décidant que la requérante était une association de fait après le dépôt au greffe du tribunal de commerce des statuts et de l'acte de désignation des administrateurs et leur publication aux annexes du Moniteur Belge, la partie adverse a violé le prescrit de l'article 3 de la loi du 27 juin 1921 dans sa version actuelle. Enfin, elle relève qu'en qualifiant la requérante d'association de fait alors qu'elle est une A.S.B.L. dotée de la personnalité juridique, la partie adverse n'a pas motivé adéquatement sa décision en violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Elle conclut qu'aucune des infractions tenues pour avérées n'étant légalement établie, le moyen est fondé.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse, tout en faisant mention de l'arrêt du Conseil d'Etat du 20 juin 2012 et de ses motifs, reproduit les observations qu'elle a formulées dans la note qu'elle avait déposée dans le cadre de la procédure en suspension et qui sont les suivantes.

Elle relève que les infractions reprochées à l'A.S.B.L. requérante sont légalement établies. S'agissant notamment de la troisième infraction résultant du non-respect des formalités prévues par la législation en matière d'A.S.B.L., la partie adverse fait valoir que la mise en conformité des statuts de la requérante n'est

intervenue que 4 ans après l'expiration des délais légaux prescrits pour ce faire, et que l'A.S.B.L. requérante ne conteste nullement que, lors de la visite de contrôle réalisée le 19 août 2009, elle n'a plus revu ses statuts depuis le 5 juin 1993 et "Aucun renseignement concernant les statuts et la comptabilité de l'A.S.B.L. ne sont disponibles au Moniteur belge. Légalement cette A.S.B.L. n'est pas en règle" comme cela est mentionné dans le rapport d'inspection. Elle estime que ce n'est que sous la contrainte, suite à l'avertissement du 9 septembre 2009, que l'A.S.B.L. requérante tente finalement de régulariser sa situation en réunissant une assemblée générale extraordinaire en date du 16 septembre 2009 (soit l'avant veille de la date ultime pour le transmission des documents demandés) laquelle modifie ses statuts, arrête la liste des membres et désigne les administrateurs. Elle ajoute que la délibération de cette assemblée générale extraordinaire a été adoptée dans des conditions qui amènent à contester sa régularité et, par voie de conséquence, l'opposabilité aux tiers des délibérations prises à cette occasion.

Elle relève à cet égard en premier lieu qu'il n'y a pas concordance entre le texte signé par les participants à la réunion du 16 septembre 2009 et le texte publié aux annexes du Moniteur belge, et que, dans le texte signé, on peut lire "Sont aussi présents ou représentés, trois membres effectifs sur une totalité de deux membres effectifs", tandis que dans l'acte publié on peut lire ce qui suit : "Sont ainsi représentés ou présents deux membres effectifs sur une totalité de deux effectifs". Elle mentionne que l'article 4 des statuts de 1993 précise que "Le nombre des membres de l'association n'est pas limité; son minimum est fixé à trois.", alors que, manifestement, cette assemblée générale extraordinaire n'a réuni que deux membres effectifs; elle relève en second lieu que l'article 5 de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations sans but lucratif internationales et les fondations prévoit que l'assemblée générale est convoquée par le conseil d'administration ce qui n'a pas été le cas en l'espèce. Elle observe que la réunion du 16 septembre 2009 de l'assemblée générale extraordinaire n'étant pas régulière, les décisions qui y ont été prises ne sont pas opposables aux tiers, de sorte que l'infraction est légalement établie. Elle conclut au caractère non fondé du moyen.

Dans son mémoire en réplique, la requérante reproduit les termes de l'arrêt du Conseil d'Etat rendu en référé le 20 juin 2012, et ajoute, concernant la troisième infraction, que c'est vainement que la partie adverse critique la régularité de la délibération de l'assemblée générale du 16 septembre 2009, que cette critique ne figure pas dans la motivation de l'acte attaqué; elle ajoute que la partie adverse n'a introduit devant les juridictions de l'ordre judiciaire aucune demande d'annulation sur la base de l'article 18 de la loi du 27 juin 1921.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse rappelle, en substance, l'argumentation qu'elle avait développée dans son mémoire en réponse.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

La décision attaquée repose notamment sur la constatation d'un ensemble de quatre infractions.

Dans l'énoncé qui figure dans la décision attaquée, celles-ci paraissent d'égale importance.

C'est leur réunion qui paraît fonder la décision attaquée.

Quant à la troisième infraction reprochée, elle tient en ce que le projet serait "hors champ d'application du décret puisque l'employeur est par défaut une association de fait et non une a.s.b.l. (l'a.s.b.l. n'est légalement pas en règle) (article 3, § 1, du décret du 25 avril 2002 précité)".

Il s'impose de vérifier l'exactitude matérielle des faits constitutifs de l'infraction reprochée et l'adéquation de sa motivation.

Aux termes de l'article 3 de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, la personnalité civile était acquise à l'association à compter du jour où ses statuts, les noms, prénoms, professions, domiciles de ses administrateurs désignés en conformité des statuts, étaient publiés aux annexes du Moniteur belge.

Cette disposition a été remplacée par l'article 9 de la loi du 2 mai 2002 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations.

Il en ressort notamment que la personnalité juridique est acquise à l'association à compter du jour où ses statuts, les actes relatifs à la nomination des administrateurs et, le cas échéant, des personnes habilitées à représenter l'association conformément à l'article 13, alinéa 4, sont déposés conformément à l'article 26novies, § 1^{er}, tel qu'introduit par l'article 39 de la loi du 2 mai 2002 précitée.

L'article 26novies, § 1^{er}, auquel il est ainsi fait référence, prévoit la tenue au greffe du tribunal de première instance d'un dossier pour chaque association sans

but lucratif belge ayant son siège dans l'arrondissement et détermine le contenu de ce dossier.

L'article 63 de la loi du 2 mai 2002 précitée impose aux associations sans but lucratif constituées avant la date de son entrée en vigueur, telle la requérante, de se conformer aux obligations prévues par cette loi dans le délai qui serait fixé par le Roi.

Le législateur n'a pas précisé quelle serait la conséquence d'une éventuelle méconnaissance de cette obligation.

Le délai a été fixé par l'article 5 de l'arrêté royal du 2 avril 2003 fixant les délais d'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, telle que modifiée par la loi du 2 mai 2002 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations et la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions.

Il était d'un an à compter du 1^{er} janvier 2004.

Par un arrêté royal du 8 décembre 2004 portant modification de l'arrêté royal du 2 avril 2003 précité, il a été décidé que ce délai serait de deux ans, en vue d'assurer la "sécurité juridique".

Il a été constaté, dans cet arrêté royal, que le "secteur associatif n'a donné que partiellement une suite à l'obligation d'adapter les statuts à la réglementation modifiée et qu'il n'est par conséquent plus envisageable que le secteur complet puisse encore se conformer aux nouvelles règles avant le 31 décembre 2004", en sorte qu'il était "avisé pour le secteur associatif d'assurer, avant la date d'échéance prévue par l'arrêté royal précité du 2 avril 2003, la sécurité juridique et qu'il est indiqué de proroger immédiatement les délais prévus à cet arrêté royal d'un an, afin de permettre au secteur de se conformer aux nouvelles dispositions de la loi visées aux articles 5 et 6 de l'arrêté royal du 2 avril 2003 précité".

Il ressort des pièces de la procédure qu'en l'espèce, l'adaptation des statuts de la requérante a été opérée par une assemblée générale extraordinaire du 16 septembre 2009.

Dans la décision attaquée, la partie adverse se borne à affirmer que la requérante est "par défaut une association de fait et non une asbl", et qu'elle "n'est légalement pas en règle", renvoyant, pour le surplus, à l'article 3, § 1^{er}, du décret du 25 avril 2002.

La partie adverse n'y fait nulle référence à l'adaptation des statuts opérée par l'assemblée générale extraordinaire du 16 septembre 2009.

Elle paraît induire de ce que la requérante n'a pas mis ses statuts en conformité avec la loi du 2 mai 2002, en application de l'article 63 de celle-ci, qu'elle n'est plus, par défaut, qu'une association de fait, mais elle s'abstient de fournir sur ce point déterminant ne serait-ce qu'un commencement de justification qui pourrait paraître adéquate.

Le rapport d'inspection du 9 septembre 2009, qui fait état de ce défaut (p. 4/6), est tout aussi lacunaire.

On ne peut admettre que, dans le silence de la loi, prévale en cas de défaut de mise en conformité des statuts avant la date fixée, une sanction aussi rigoureuse que celle de la perte de la personnalité juridique de l'association sans but lucratif.

La partie adverse n'apporte aucun élément dans ses mémoire en réponse et dernier mémoire, de nature à remettre en question l'appréciation portée par le Conseil d'Etat au stade de l'examen de la demande de suspension de l'acte attaqué.

A cet égard, plus particulièrement, sont vaines les considérations du mémoire en réponse et du dernier mémoire, relatives à une prétendue irrégularité de la délibération de l'assemblée générale de la requérante, tenue le 16 septembre 2009, et au fait que cette délibération ne serait, pour cette raison, pas opposable aux tiers. La seule question posée en l'espèce est, en effet, celle de l'admissibilité d'une sanction aussi rigoureuse que celle de la perte de personnalité juridique.

Il résulte de ce qui précède que le deuxième moyen de la requête est fondé en ce qu'il vise la troisième infraction.

Compte tenu de ce que c'est de la réunion des quatre infractions reprochées que procède la décision attaquée et que la légalité de la troisième d'entre elles n'est pas établie, il faut conclure que le moyen est fondé.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 14 avril 2011 du Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation, des Sports et en charge de la politique aéroportuaire décidant que la décision d'octroi d'aide APE NM 02801/00 du 19 décembre 2003 à l'association sans but lucratif AGRI RECONVERSION dont le siège social est sis à 6120 HAM SUR HEURE, rue Terre Crama, 30 est retirée à dater du 1^{er} janvier 2004 et de réclamer le remboursement de l'aide octroyée à dater du 1^{er} janvier 2004 à concurrence de 515.931,16 euros.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-quatre juin deux mille treize par :

M ^{me} Odile DAURMONT,	Président de chambre,
MM. Paul LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
David DE ROY,	Conseiller d'Etat,
Charles-Henri VAN HOVE,	Greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Charles-Henri VAN HOVE.

Odile DAURMONT.