

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 237.397 du 16 février 2017

218.230/XV-2991

En cause : **l'a.s.b.l. NEW BUCK'S GYM,**
ayant élu domicile
rue André Renard 182
4100 Seraing,

contre :

la Région wallonne,
ayant élu domicile chez
M^{es} Johan VANDEN EYNDE
et Laurent DELMOTTE, avocats,
avenue de la Toison d'Or 77
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite en février 2016, l'a.s.b.l. New Buck's Gym:

- 1.demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 20 juillet 2015 lui refusant l'octroi d'une aide dans le cadre du décret wallon 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,
- 2.demande au Conseil d'État d'«inviter la ministre compétente à le réformer en [lui] accordant l'octroi de l'aide sollicitée dans le cadre du décret du 25 avril 2002»,
- 3.demande qu'à défaut, il lui soit accordé une indemnité réparatrice évaluée à un montant de 656.592,75 €, constitué des subventions non reçues pour les trois années du plan financier augmentées d'une somme forfaitaire de 50.000 € compensant les frais de dossiers et l'opportunité manquée du développement de l'association.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} le premier auditeur Nathalie VAN LAER a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 18 janvier 2017, les parties ont été convoquées à l'audience publique du 14 février 2017 à 9 heures 30 et le rapport leur a été notifié.

M. Michel LEROY, président de chambre, a fait rapport.

M^e Laurent DELMOTTE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, a été entendu en ses observations.

M^{me} Nathalie VAN LAER, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

La requérante est une a.s.b.l. dont l'objet social est, en dehors de tout esprit de lucre, de promouvoir et de soutenir le *body-building*, le *fitness* et le *power-training*. Elle a introduit le 24 avril 2015, une demande d'aide en application du décret wallon 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. Cette demande visait au subventionnement de cinq équivalents temps-plein: un directeur général, deux commerciaux internes, un sérigraphiste-gestionnaire Internet et un directeur technique.

Le 16 juin, le ministre wallon des Sports a émis un avis favorable à cette demande.

Le 19 juin, la D.G.O. wallonne de l'Économie, de l'Emploi et de la Recherche a établi un rapport d'instruction partiellement favorable à la demande d'aide «pour 1 ETP, à savoir 1 coordinateur MT et 1 directeur technique MT, ceci pour une durée probatoire de 12 mois». L'avis finalement émis par cette administration est toutefois défavorable à la demande aux motifs que le projet ne revêt pas un caractère

prioritaire, que l'employeur ne démontre pas sa capacité financière et qu'il ne bénéficie d'aucun agrément officiel dans son secteur d'activités.

Le 20 juillet, la ministre de l'Emploi et de la Formation a refusé d'octroyer à la requérante l'aide qu'elle sollicitait. Il s'agit de l'arrêté attaqué. Il a été notifié à la requérante par un courrier daté du 30 juillet.

Le 3 août, la requérante a demandé à la partie adverse de revenir sur sa décision. La partie adverse lui a indiqué le 28 août que «compte tenu que la décision vous a déjà été notifiée, il est impossible de revenir sur celle-ci, eu égard aux dispositions réglementaires». Elle a invité la requérante à introduire une nouvelle demande d'aide en renforçant la motivation de sa demande au regard de nouveaux éléments objectifs.

La requérante a saisi le Médiateur de la Wallonie par courrier électronique le 9 août. Le 21 octobre, celui-ci a interrogé la partie adverse, qui a répondu par un courrier le 3 décembre. Le 21 janvier 2016, le Médiateur a indiqué à la requérante que la suspension du délai pour saisir le Conseil d'État avait pris fin le 9 décembre 2015.

Le 6 octobre 2015, la requérante a introduit une nouvelle demande d'aide en application du décret du 25 avril 2002. Cette demande a fait l'objet d'un nouveau refus dont la requérante a été informée par un courrier daté du 12 janvier 2016.

IV. Recevabilité

A. Quant au deuxième objet du recours

Considérant que le Conseil d'État n'est pas compétent pour inviter une autorité administrative à réformer un arrêté et à accorder à la requérante l'aide sollicitée; que le recours est irrecevable en son second objet;

B. Quant au troisième objet du recours

Considérant qu'une demande d'indemnité réparatrice ne peut être traitée par le Conseil d'État que si un arrêt constate une illégalité; que sa recevabilité est liée à l'issue du recours en annulation; qu'une telle demande ne peut être formée en ordre subsidiaire, «à défaut» d'annulation;

C. Ratione temporis

Considérant que la requête a été envoyée au Conseil d'État par colis postal, mais non par recommandé; qu'elle est datée du 24 janvier 2016, que les copies ont été certifiées conformes par l'administration communale (ce qui n'était pas nécessaire) le 27, et que le cachet apposé par le greffe à l'ouverture du pli est daté du 1^{er} février; que, par courrier recommandé du 5 février, le greffe a invité la requérante à acquitter le droit de rôle; que cet envoi du 5 février est le premier pli recommandé qui donne date certaine à la requête; que celle-ci doit être réputée introduite à cette date et est recevable *ratione temporis*;

D. Quant à la décision d'introduire le recours

1. Argumentation des parties

a) Mémoire en réponse

Considérant que la partie adverse observe:

- qu'il résulte des statuts de la requérante que la décision d'agir devant le Conseil d'État doit être prise par le conseil d'administration et que la requête doit également être signée par celui-ci;
- qu'en l'espèce, la requête est signée par Quentin Dosseray en sa qualité de «trésorier» et par Yvan Hannay en sa qualité de «président» et qu'aucune décision valable d'agir en justice n'est produite;
- qu'à défaut d'être des avocats, les signataires de la requête ne bénéficient d'aucune présomption de ce que la décision d'agir en justice a été prise, ni de ce qu'ils sont valablement mandatés pour introduire le recours et en déduit qu'à défaut de production de la décision d'agir et en raison du fait que la requête n'est pas signée par le conseil d'administration, la requête est irrecevable;

b) Mémoire en réplique et dernier mémoire de la requérante

Considérant que la requérante explique dans le mémoire en réplique:

- que la notion de conseil d'administration doit s'entendre dans un sens pratique, à savoir qu'il est impossible qu'un organe qui n'est pas une personne physique puisse agir en tant que telle et qu'il convient donc que ce conseil d'administration soit représenté par une ou des personnes physiques;
- que c'est dans cette optique qu'il a désigné deux chargés de la gestion journalière et de l'exécution de ses décisions, à savoir le président et le trésorier;
- que ces deux personnes sont en permanence mandatées pour ce faire et qu'il ne peut donc être question d'irrecevabilité dans le cas présent;
- que le vice de forme allégué n'a aucune influence sur la nature de la décision que doit rendre le Conseil d'État et que l'accès au juge doit être garanti afin que le fond puisse être examiné;

qu'elle expose dans le dernier mémoire:

- qu'il convient de distinguer le mandat *ad litem*, qui accorde à l'avocat un privilège de représentativité lui permettant de se passer d'une procuration écrite du client qu'il représente, de la prise de décision par une a.s.b.l. d'initier une procédure judiciaire ou devant le Conseil d'État;
- qu'il est concevable d'imaginer qu'un avocat n'a, en principe et *a priori*, aucun intérêt à initier une procédure au nom d'un tiers sans avoir reçu mandat de ce tiers, mais que la possibilité de ce faire n'est pas nulle et qu'un avocat pourrait initier une procédure sans avoir reçu mandat;
- que ce mandat *ad litem* peut, malgré toutes les objections et les analyses, être considéré comme un privilège accordé à l'avocat;
- qu'un privilège viole l'égalité des Belges devant la loi, consacrée par l'article 10 de la Constitution, qu'il soit accordé à une personne ou à une profession précise;
- qu'il doit être considéré comme équitable de rétablir cette égalité des Belges devant la loi, en reconnaissant que la représentativité présupposée de l'avocat doit être étendue aux organes d'une institution introduisant une procédure, ici la requête en annulation et indemnité compensatoire auprès du Conseil d'État;
- qu'il convient donc de conclure à la représentativité suffisante de l'organe dirigeant d'une association, ici l'a.s.b.l. requérante, pour introduire une procédure en justice;
- qu'en conséquence, une demande signée par le président et le trésorier chargé, par le conseil d'administration de l'association, de la gestion journalière et de la représentation de l'association, est admissible à créer la recevabilité d'une demande en justice;
- qu'il ne peut se supposer qu'une procédure introduite par un avocat ait nécessairement été précédée d'une décision claire de ce faire prise par l'organe décisionnel d'une association;
- qu'il convient de tenir compte de la possibilité, très réelle, d'un simple contact entre l'avocat et le seul président ou administrateur délégué de l'association, comme unique source d'information à l'avocat de la décision d'initier une procédure en justice par l'association;
- qu'en effet, l'avocat, en présence d'un représentant légal d'une association– mandat dont il peut vérifier l'authenticité dans les publications du *Moniteur belge*, va nécessairement conclure à la véracité des propos que tient ce dernier et, en conséquence, à la réalité d'une décision prise par l'association;
- qu'il n'est pas prévu par le règlement de procédure du Conseil d'État que l'avocat justifie d'une décision formelle de l'association qu'il représente pour que la requête soit déclarée valable;
- que l'on peut en conclure que l'avocat bénéficie ici d'un second privilège – après le mandat *ad litem* – qui est donc un mandat de représentativité;
- que ce second mandat pourrait être qualifié de mandat de motivation, la représentativité préalable étant de surcroît supposée motivée *sui generis* et *ab initio*;
- qu'il convient de constater que ce second privilège contrevient également au prescrit de l'article 10 de la Constitution belge consacrant l'égalité des Belges devant la loi et l'absence de distinction d'ordres;

- que, en droit belge, l'obligation d'être représenté par un avocat n'est prescrite que dans une série limitée de cas;
- que tout citoyen, personne physique ou morale, est ainsi autorisé à saisir directement le Conseil d'État, sans l'intercession d'un avocat;
- qu'il n'y a aucune raison d'imaginer que l'organe chargé de la gestion journalière par l'assemblée générale d'une association pourrait avoir intérêt à initier une procédure en justice au nom de son association sans avoir reçu mandat de ce faire par l'organe faîtière que constitue l'assemblée générale ou le conseil d'administration;
- qu'il convient donc de traiter ce citoyen, personne physique ou morale, comme le serait un avocat;
- que cela induit que les dirigeants d'une association chargés de la gestion journalière doivent être considérés, au même titre qu'un avocat, comme disposant de la motivation nécessaire pour agir en justice;
- qu'il convient, en conséquence, de déclarer l'article 3, § 4°, du règlement général de procédure du Conseil d'État contraire à l'article 10 de la Constitution;
- qu'il convient donc d'étendre la notion d'absence de nécessité de justifier d'un mandat exprès émanant d'un requérant à la totalité des requêtes introduites;

2. Appréciation du Conseil d'État

a) En droit

Considérant que l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit en son alinéa 6:

«Sauf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter»;

Considérant que l'article 3 du règlement général de procédure dispose notamment comme suit:

«La partie requérante joint à sa requête:

(...) 4° dans les cas où la partie requérante est une personne morale, une copie de ses statuts publiés et de ses statuts coordonnés en vigueur et, si cette personne morale n'est pas représentée par un avocat, de l'acte de désignation de ses organes ainsi que la preuve que l'organe habilité a décidé d'agir en justice»;

Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces textes qu'une personne morale ne peut agir valablement devant le Conseil d'État que si son organe compétent en a pris la décision, mais que lorsqu'elle est représentée par un avocat, celui-ci est présumé avoir été mandaté, ce qui sous-entend qu'il l'a été régulièrement par l'organe compétent de cette personne morale; que l'exposé des motifs de la loi du 20 janvier 2014, qui a modifié l'article 19 des lois coordonnées porte notamment le passage suivant:

«Sans doute est-il d'élémentaire prudence pour l'avocat de s'assurer qu'il est régulièrement mandaté pour agir par la personne physique ou la personne morale qui lui demande d'agir en justice. Mais cette vérification concerne au premier chef sa propre responsabilité vis-à-vis de ses clients. Elle est étrangère au contrôle de la légalité des actes et règlements des autorités administratives tel qu'il appartient au Conseil d'État lorsqu'il est saisi d'un recours en annulation sur la base de l'article 14 des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973.» (*Doc. parl. Chambre* 5-2277/1–2012/2013, pp. 19 et 20);

Considérant que la différence de traitement entre la personne morale qui agit par ses propres organes et celle qui est représentée par un avocat est liée aux obligations et à la déontologie des avocats; qu'elle est en rapport avec l'objet de la règle et ne viole pas la règle de l'égalité devant la loi;

b) Application à l'espèce

Considérant que, selon l'article 29 des statuts de la requérante, «Les actions judiciaires tant en demandant qu'en défendant sont intentées ou soutenues au nom de l'association par le conseil d'administration»;

Considérant qu'il n'est pas établi ni même allégué que le conseil d'administration de la requérante ait pris la décision d'introduire le présent recours;

Considérant que le pouvoir de gestion journalière, que l'article 28 des mêmes statuts permet au conseil d'administration de déléguer à un administrateur, n'emporte pas le pouvoir de décider d'introduire un recours en annulation au Conseil d'État;

Considérant que si l'article 30 des statuts porte en son alinéa 1^{er} que «Les actes qui engagent l'association, autres que ceux de gestion journalière, sont signés par le président et le trésorier», cette disposition générale ne peut prévaloir sur la disposition spécifique relative aux actions en justice inscrite à l'article 29;

Considérant que la requête signée par le président et le trésorier sans que le conseil d'administration n'ait pris de décision, n'a pas été valablement introduite; que le recours en annulation est irrecevable;

V. Indemnité de procédure

Considérant que la partie adverse sollicite, dans son mémoire en réponse, que lui soit octroyée une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros, à la charge de la partie requérante; qu'il y a lieu de la lui accorder,

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Le recours en annulation, la demande d'injonction et la demande d'indemnité réparatrice sont rejetés.

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le seize février deux mille dix-sept par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M.	Imre KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Michel LEROY