

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 245.025 du 27 juin 2019

A.227.773/XV-4050

En cause : **l'association sans but lucratif
SERVICE SOCIAL DU SERVICE
PUBLIC FÉDÉRAL ÉCONOMIE,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean BOURTEMBOURG
et François BELLEFLAMME, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge,
représenté par le Ministre de l'Emploi,
de l'Économie et des Consommateurs,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Schaerbeek.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 1^{er} avril 2019, l'a.s.b.l. SERVICE SOCIAL DU SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL ÉCONOMIE demande, d'une part, la suspension de l'exécution de "l'arrêté ministériel de Monsieur le Ministre de l'Économie du 20 décembre 2018, abrogeant l'arrêté ministériel du 3 juin 2013 portant agréation de l'a.s.b.l. SERVICE SOCIAL du SPF Économie, P.M.E., Classes Moyennes et Énergie (*Moniteur belge* du 6 février 2019)" et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Laurent JANS, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

XVr - 4050 - 1/8

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 21 mai 2019, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 19 juin 2019 à 9 heures 30.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, président f.f., a fait rapport.

M^e François BELLEFLAMME, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat, comparaisant pour la partie adverse.

M. Laurent JANS, premier auditeur, a été entendu 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

La partie requérante indique qu'elle existe depuis 1971 et qu'elle a été créée pour prendre en charge le service social du SPF Économie organisé par un arrêté royal du 2 juin 1971.

Aux termes de ses statuts actuels, tels que modifiés le 1^{er} décembre 2011 (Moniteur du 28 décembre 2012), son objet (articles 3 et 4 des statuts) est défini comme suit :

"Art. 3. L'association a pour objet de favoriser au sein du SPF Économie l'épanouissement tant personnel que professionnel des personnes visées à l'article 5, par une aide adaptée à chaque cas.

Cette aide peut revêtir différentes formes : pécuniaire, matérielle, psychologie, juridique, administrative.

L'association peut également atteindre ce but par sa mission d'information et d'orientation vers d'autres instances et administrations.

Art. 4. Dans le cadre de son objet, l'association a pour missions d'apporter une aide individuelle ou collective aux personnes visées par l'article 5, et notamment :

1. aider financièrement les membres du personnel ou de leur proche famille en cas de besoin, sur base d'une enquête sociale. Cette aide financière peut prendre la forme d'un prêt à tempérament ou d'une intervention à fonds perdus. Les modalités d'octroi devant être fixées par un règlement adopté par le conseil d'administration;

2. octroyer des primes, gratifications et intervention à fonds perdu notamment lors de la mise à la pension, de naissances, de garderies scolaires, de l'achat de verres correcteurs ou d'appareils auditifs, dans le

cadre de l'assurance hospitalisation, de la préparation à la pension, de la Saint Nicolas etc. Les modalités d'octroi devant être fixées par un règlement adopté par le conseil d'administration;

3. favoriser l'accès à des consultations juridiques. L'éventuel avocat conseil ne pouvant intervenir en cas de conflit avec le SPF;

4. organiser des consultations psychosociales;

5. organiser toute autre activité à caractère social approuvée par le Ministre ou son délégué;

6. organiser un service de distribution de boissons et restaurations pour les salles de réunion du SPF et à l'occasion de réceptions".

Un arrêté royal du 18 avril 2013 crée et organise un Service social au sein du SPF Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie. Dans sa version en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué, il se lit comme suit :

"Article 1^{er}. Il est institué au sein du SPF Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie (ci-après "SPF") un Service social.

Sans préjudice de l'application de l'article 5, le Service social a son siège au sein du Service d'encadrement Personnel & Organisation du SPF.

Article 2. § 1^{er}. Le Service social a pour objet de favoriser l'épanouissement tant personnel que professionnel des personnes visées à l'article 4, et ce par une aide adaptée à chaque cas.

Cette aide peut être pécuniaire, matérielle, psychologique, juridique ou administrative.

Le cas échéant, le Service social informe et oriente les personnes visées à l'article 4 vers d'autres instances et administrations.

§ 2. Pour l'application du présent arrêté, l'on entend par :

1° le Ministre : le ministre qui a l'Économie dans ses attributions;

2° jours ouvrables : les jours ouvrables au sens de l'article 2, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État.

Article 3. Dans le cadre de son objet, le Service social a pour mission d'apporter une aide individuelle ou collective aux personnes visées à l'article 4, notamment :

1° aider financièrement les membres du personnel ou leur proche famille en cas de besoin, sur base d'une enquête sociale. Cette aide financière peut prendre la forme d'un prêt à tempérament ou d'une intervention à fonds perdus.

Les modalités d'octroi de cette aide sont fixées par un règlement approuvé par le Ministre ou, s'il est fait application de l'article 5, par le conseil d'administration de l'a.s.b.l.;

2° octroyer des primes, gratifications et interventions à fonds perdus, notamment lors de la mise à la pension, de naissances, de garderies scolaires, de l'achat de verres correcteurs ou d'appareils auditifs, ou encore dans le cadre de l'assurance hospitalisation, de la Saint-Nicolas, etc.

Les modalités d'octroi de ces primes, gratifications et interventions à fonds perdus sont fixées par un règlement approuvé par le Ministre ou, s'il est fait application de l'article 5, par le conseil d'administration de l'a.s.b.l.;

3° favoriser l'accès à des consultations juridiques. L'éventuel avocat conseil ne peut toutefois pas intervenir en cas de conflit avec le SPF;

4° organiser des consultations psychosociales;

5° favoriser l'accès des membres du personnel du SPF à des services médicaux et dentaires;

6° promouvoir des activités à caractère culturel ou sportif;

7° organiser toute autre activité à caractère social approuvée par le Ministre ou son délégué;

8° organiser un service de distribution de boissons et de collations.

Article 4. Les missions du Service social sont effectuées au bénéfice de tous les membres du personnel du SPF, statutaires, contractuels ou pensionnés.

Ces missions sont également effectuées au bénéfice des membres de la cellule stratégique du ou des ministres compétents pour le SPF.

Ces missions peuvent par ailleurs être effectuées au bénéfice de membres de la famille des personnes précitées.

Article 5. Le Ministre ou son délégué peut, sur proposition du Président du Comité de direction du SPF, confier tout ou partie des missions visées à l'article 3 à une association sans but lucratif agréée par lui, ci-après dénommée l'"a.s.b.l."

Article 6. Pour se voir confier tout ou partie des missions visées à l'article 3, l'a.s.b.l. doit prévoir dans ses statuts les dispositions suivantes :

1° Quant aux membres adhérents :

Les membres du personnel du SPF, statutaires, contractuels ou pensionnés, peuvent devenir membres adhérents de l'a.s.b.l.

2° Quant à l'objet poursuivi :

L'objet de l'association doit être suffisamment étendu de manière à répondre aux missions qui lui sont confiées en vertu de l'article 5.

3° Quant aux membres de l'assemblée générale :

Les membres de l'assemblée générale de l'a.s.b.l. sont désignés paritairement par les organisations syndicales représentatives du SPF.

La composition de l'assemblée générale tient compte dans la mesure du possible d'un équilibre linguistique et d'un équilibre entre les genres.

4° Quant à la composition du conseil d'administration :

Le conseil d'administration est composé de membres du personnel du SPF, statutaires ou contractuels, émanant paritairement des organisations syndicales représentatives au sein de ce département.

La composition du conseil d'administration tient compte, dans la mesure du possible, d'un équilibre linguistique et d'un équilibre entre les genres.

5° Quant au représentant du SPF : Le Président du Comité de direction du SPF, ou son délégué, exerce au sein du conseil d'administration de l'a.s.b.l. la fonction de représentant du SPF (ci-après "le représentant").

Ce représentant a pour mission de veiller à ce que l'a.s.b.l. respecte la réglementation, ses propres dispositions statutaires, et les intérêts du département ou celui des membres du personnel.

À cette fin, le représentant :

a) est convié, avec voix consultative, à toutes les réunions du conseil d'administration;

b) peut consulter, sans déplacement, tous les documents, comptables ou autres, émanant de l'a.s.b.l.

Après réception des notifications des décisions du conseil d'administration, le représentant peut, dans un délai de dix jours ouvrables, faire valoir ses observations.

Il en informe, par écrit, le président du conseil d'administration. Ce dernier en informe le conseil d'administration qui prend les mesures adéquates en découlant.

6° Quant aux procès-verbaux des réunions et aux notifications des décisions :

a) Dans les sept jours ouvrables qui suivent une réunion du conseil d'administration, les notifications des décisions qui y ont été prises sont envoyées au représentant qui les tient à disposition du Ministre ou de son délégué.

b) Dans les sept jours ouvrables qui suivent leur approbation, les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration et de l'assemblée générale sont envoyés au représentant qui les tient à disposition du Ministre ou de son délégué.

7° Quant à la désignation d'un délégué à la gestion journalière :

Un délégué à la gestion journalière est nommé par le conseil d'administration parmi le personnel mis à disposition visé à l'article 7.

Les missions et tâches du délégué à la gestion journalière sont celles prévues à l'article 13bis de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations. Un protocole entre le Président du Comité de direction du SPF et l'a.s.b.l. expose celles-ci de manière non-exhaustive.

8° Quant au rapport d'activité :

Chaque année, l'a.s.b.l. soumet au Ministre et au Président du Comité de direction du SPF un rapport détaillé sur ses activités de l'année écoulée, en ce compris la gestion de son personnel et sa comptabilité.

Ce rapport comprend également un plan d'activité pour l'année à venir. Ce plan détaille au minimum les objectifs stratégiques poursuivis ainsi qu'un plan de personnel et une estimation du budget nécessaire.

Le Président du Comité de direction du SPF approuve, moyennant d'éventuelles réserves, le plan d'activité. Cette approbation est communiquée à l'assemblée générale.

Article 7. Le personnel - en ce compris le délégué à la gestion journalière et les assistants sociaux du SPF et leur secrétariat, à l'exception de ceux dépendant organiquement du Service Interne pour la Prévention et la Protection au Travail - ainsi que les moyens matériels nécessaires à la mise en œuvre du plan d'activité de l'a.s.b.l. sont mis à disposition de celle-ci par le SPF.

Le conseil d'administration de l'a.s.b.l. assume l'autorité hiérarchique et administrative sur le délégué à la gestion journalière.

Le conseil d'administration est assimilé à un chef d'administration pour le personnel mis à disposition.

À cette fin, le conseil d'administration est dûment représenté par le président en exercice, ou en cas d'empêchement, par un des deux vice-présidents.

La mise à disposition du personnel à l'a.s.b.l. par le SPF fait l'objet d'un protocole entre le Président du Comité de direction du SPF et l'a.s.b.l.

Les modalités de coopération entre les assistants sociaux mis à disposition de l'a.s.b.l. et le Service d'encadrement Personnel et Organisation font l'objet d'un protocole particulier entre le Président du Comité de direction du SPF et l'a.s.b.l.

Article 8. Le Ministre ou son délégué peut, sur proposition du Président du Comité de direction du SPF, retirer, en tout ou en partie, les activités qu'il a confiées à l'a.s.b.l.

Article 9. Les dépenses afférentes à la mise à disposition de l'a.s.b.l. des moyens matériels nécessaires sont à charge du budget du SPF.

Article 10. Le présent arrêté ne crée aucun droit subjectif dans le chef des personnes visées à l'article 4".

Par un arrêté ministériel du 3 juin 2013, le ministre de l'Économie, se fondant sur l'article 5 de cet arrêté royal du 18 avril 2013, agréé l'a.s.b.l. requérante en vue de réaliser notamment les six activités énumérées par cet arrêté.

Lors d'une réunion du comité intermédiaire de concertation, le 8 juin 2018, la possibilité de ramener le service social au sein du SPF est discutée. Il y est notamment fait état de ce que les assistantes sociales précédemment détachées auprès de l'a.s.b.l. ont été affectées au SPF, ce que déplore un représentant d'une organisation syndicale. Lors d'une réunion informelle du 27 novembre 2018 entre le S.P.F. et les organisations syndicales, il est notamment précisé qu'en raison de modifications législatives concernant les conditions requises pour pouvoir octroyer des prêts sociaux, l'a.s.b.l. requérante n'est plus habilitée à le faire. Il ressort d'un échange de courriels avec la F.S.M.A. que la partie requérante s'en abstient à tout le moins depuis juillet 2018.

Le 20 décembre 2018, sur la proposition du président du comité de direction du SPF Économie, le ministre adopte, sur la base de l'article 8 de l'arrêté royal du 18 avril 2013, précité, un arrêté abrogeant l'arrêté ministériel du 3 juin 2013, précité.

Cet arrêté, qui constitue l'acte attaqué, est communiqué à la partie requérante par un courriel de la partie adverse du 7 janvier 2019 et publié au *Moniteur belge* du 6 février 2019.

IV. Recevabilité du recours

IV.1. Argumentation des parties

La partie adverse soulève notamment une exception d'irrecevabilité du recours fondée sur la mise en doute de l'existence d'une décision valable d'introduire le présent recours. Elle observe que de nombreux contacts ont précédé

l'adoption de l'acte attaqué et que les représentants de l'a.s.b.l. requérante sont, par ailleurs, tous membres du personnel de la partie adverse et représentants syndicaux en son sein. Elle affirme qu'à cette occasion, certains représentants syndicaux, par ailleurs membres du conseil d'administration de l'a.s.b.l. requérante, ne se sont pas montrés opposés au projet de ramener la gestion des missions sociales du SPF Économie au sein de l'Administration elle-même. Elle ajoute qu'étant représentée au conseil d'administration de l'a.s.b.l. requérante par le président du Comité de direction en application de l'article 6, 5°, de l'arrêté royal du 18 avril 2013, précité, elle n'a pas eu connaissance d'un quelconque procès-verbal de réunion signé par le président et les deux vice-présidents de l'a.s.b.l. conformément à l'article 14, § 7, des statuts de l'a.s.b.l., qui déciderait d'introduire le présent recours.

La partie requérante produit les convocations et procès-verbaux des réunions de son conseil d'administration des 26 février, 25 mars, 25 avril et 23 mai et la convocation à la réunion du 27 juin. Elle dépose également un courriel d'un administrateur du 25 mars 2019, une note d'un autre administrateur du 26 mars 2019, ainsi que la liste des administrateurs et les décisions de désignation.

IV.2. Appréciation

La présomption de mandat *ad litem* instaurée par l'article 3 du Règlement général de procédure dispense la personne morale requérante de joindre à la requête les pièces établissant l'existence d'une décision d'agir régulièrement adoptée par les organes compétents à cette fin. La partie adverse ne peut dès lors se contenter d'exiger la production de ces pièces, ce qui irait à l'encontre du but poursuivi par l'auteur de la disposition précitée.

En revanche, la présomption en cause n'est pas irréfragable. Lorsque la partie adverse produit des éléments suscitant un doute raisonnable sur l'existence ou la régularité de la décision d'agir, il appartient à la partie requérante de les établir.

En l'espèce, les affirmations de la partie adverse sont de nature à engendrer un tel doute.

Selon l'article 14, § 5, des statuts de l'a.s.b.l. requérante, le conseil d'administration "ne peut délibérer que sur les points inscrits à l'ordre du jour sauf si tous les administrateurs sont présents et que la proposition de mise à l'examen recueille une majorité des deux tiers". Il ressort des pièces produites par la partie requérante que l'introduction d'un recours en annulation ou en suspension devant le Conseil d'État contre l'acte attaqué n'a été inscrite à l'ordre du jour d'aucune des réunions précitées et qu'une telle décision n'a pas été adoptée non plus en présence

de tous les administrateurs et à la majorité des deux tiers. Les pièces produites témoignent seulement que diverses questions juridiques concernant l'avenir de l'a.s.b.l. et la situation de ses administrateurs ont été évoquées le 25 février 2019, et que, lors de la réunion du 25 mars suivant, "vu l'urgence", il a été décidé par cinq voix contre quatre (refus ou abstentions) de charger M^e Belleflamme de représenter l'a.s.b.l. et son conseil d'administration "pour la défense de leurs intérêts". La portée exacte de ce vote a fait l'objet de discussions lors de l'approbation du procès-verbal à la réunion suivante. Dans ces conditions, il n'est pas établi que la décision d'agir a été effectivement et régulièrement adoptée.

Prima facie, le recours en annulation et, dès lors, la présente demande de suspension, sont irrecevables à défaut pour les organes compétents de la partie requérante d'avoir adopté régulièrement la décision d'introduire un tel recours.

La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le vingt-sept juin deux mille dix-neuf, par :

Diane DÉOM,
Frédéric QUINTIN,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier assumé,

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN.

Diane DÉOM.