

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.350 du 10 décembre 2019

A. 224.682/VIII-10.769

En cause : **1. l'association sans but lucratif Groupe d'étude et de réforme de la fonction administrative (GERFA),**
 2. KILANI Mohamad-Mounif,
 3. GARCIA POSTIGO Antonio,
 4. NALE Gino,
 ayant tous élu domicile
 avenue du Pont de Luttre 137
 1190 Bruxelles,

contre :

 la Région de Bruxelles-Capitale,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Jean BOURTEMBOURG et
 Cédric MOLITOR, avocats,
 rue de Suisse 24
 1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 mars 2018, l'ASBL Groupe d'étude et de réforme de la fonction administrative (GERFA), Mohamad-Mounif KILANI, Antonio GARCIA POSTIGO et Gino NALE demandent l'annulation « des articles 1^{er}, 2^e al., 2, § 1^{er}, 1^{er} al. et 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 décembre 2017 portant transfert de personnel du SPRB vers l'Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise (abae), publié au *Moniteur belge* du 4 janvier 2018 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Edward LANGOHR, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 4 novembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 décembre 2019.

M. Luc DETROUX, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Virginie FEYENS, *loco* M^{es} Jean BOURTEMBOURG et Cédric MOLITOR, avocat, comparaissant pour la partie adverse, a été entendue en ses observations.

M. Edward LANGOHR, 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

1. Le 18 mai 2017, le Gouvernement de la partie adverse sanctionne et promulgue une ordonnance portant création de l'Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise (*Moniteur belge*, 31 mai 2017, p. 60.446).

2. Le 28 novembre 2017, le GERFA, ainsi que quatre agents statutaires des services du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, introduisent devant la Cour constitutionnelle un recours en annulation des articles 3, § 1^{er}, 4, § 4, et 19, §§ 1^{er}, 2 et 4, de l'ordonnance précitée. Les quatre agents ont souhaité se désister de leur recours, par une lettre recommandée à la poste le 19 décembre 2018. La Cour constitutionnelle, par un arrêt du n° 98/2019 du 19 juin 2019, a décrété le désistement des quatre agents, admis l'intérêt à agir du GERFA, et rejeté le recours.

3. Le 14 décembre 2017, le Gouvernement de la partie adverse adopte un arrêté portant transfert de personnel du Service public régional de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : SPRB) vers l'Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise (abae) (*Moniteur belge*, 4 janvier 2018, p. 341).

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Désistement

Dans leur mémoire en réplique, Mohamad-Mounif KILANI, Antonio GARCIA POSTIGO et Gino NALE font part de leur souhait de se désister de leur recours.

Rien ne s'oppose à donner acte de leurs désistements.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

La première partie requérante fait valoir que son objet social est d'étudier et de promouvoir la réforme des services publics dans le sens le plus large du terme, ainsi que de défendre et de promouvoir les intérêts moraux et matériels de tous les fonctionnaires et agents des services publics d'expression française, qu'ils soient ou non régis par un statut syndical et quelle que soit la nature juridique de leur lien avec l'autorité administrative (statut, contrat, subvention-traitement), et l'application correcte des normes constitutionnelles, légales et réglementaires qui les régissent. Elle en déduit avoir intérêt à contester les dispositions qui lui paraissent irrégulières et contraires notamment aux principes généraux de droit administratif, aux pratiques administratives et aux dispositions relatives aux contrats des agents des services publics. Elle fait valoir que la partie adverse contraint ses agents contractuels visés par l'acte attaqué d'abord à démissionner, ensuite à signer un nouveau contrat. Elle ajoute avoir été agréée au sens de l'article 15 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats relevant de ces autorités et de l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de cette loi par avis relatif à l'agrément syndical. Elle affirme avoir intérêt à demander l'annulation des dispositions de l'acte attaqué qui remettent en cause les garanties accordées aux agents du SPRB, que ce soit concernant le transfert proprement dit, mais aussi le respect de la loi du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et au respect du droit du travail. Elle constate la multiplication de structures en Région bruxelloise et considère que la création d'une nouvelle société ne s'imposait pas, d'autant que les missions étaient assumées par le SPRB à la parfaite satisfaction des usagers, et s'interroge sur la compétence de cette société pour assumer des obligations de représentation commerciale, voire diplomatique. Elle estime avoir un intérêt direct à contester les dispositions qui

remettent en cause plusieurs principes et législations entrant dans le cadre de son objet social. Elle ajoute avoir intérêt à ce que les droits individuels de ses membres puissent être correctement préservés, notamment en ce qui concerne les droits de leurs contrats, mais aussi en ce qui concerne l'exécution de leurs missions. Elle dépose ses statuts et le procès-verbal de la délibération de son conseil d'administration l'autorisant à introduire un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse, en se fondant sur des arrêts association sans but lucratif Groupe d'étude et de réforme de la fonction administrative (GERFA), n° 149.917, n° 149.918, n° 149.919 et n° 149.920 du 7 octobre 2005, n° 178.824 du 22 janvier 2008, et n° 179.879 du 19 février 2008, fait valoir que l'étendue de l'objet social que se fixe une personne morale ne l'autorise pas, en soi, à attaquer sans restriction toutes dispositions réglementaires qui seraient entachées d'une des irrégularités qu'elle se donne pour mission de combattre. Elle en déduit que la seule allégation selon laquelle les dispositions contestées de l'acte attaqué méconnaîtraient des dispositions constitutionnelles et légales et des règles répartitrices de compétences fixées par le législateur spécial, ne suffit pas à démontrer l'intérêt de la requérante, sauf à admettre qu'elle serait autorisée à introduire un recours populaire. Elle en conclut qu'il ne suffit pas que la première partie requérante fasse référence à son objet social qui porte notamment sur l'application correcte des normes constitutionnelles, légales et réglementaires régissant la situation des fonctionnaires et agents des services publics d'expression française pour établir son intérêt au recours.

Dans son mémoire en réplique, la première partie requérante fait valoir que si dans les arrêts invoqués par la partie adverse, son intérêt n'avait pas été suffisamment démontré au regard des garanties accordées aux agents défendus, ce n'est pas le cas ici où la réduction des droits et de la sécurité d'emploi de ces derniers par le passage dans une société privée au capital de 61.500 euros est démontrée. Elle expose que dans un arrêt n° 230.784 du 3 avril 2015, son intérêt au recours contre les nouvelles dispositions relatives à l'évaluation dans la fonction publique fédérale a été admis. Elle affirme que son recours porte essentiellement sur les droits de ses usagers que sont les fonctionnaires statutaires et les agents contractuels du SPRB dans son ensemble et de sa direction Bruxelles *Invest & Export* (ci-après : BI&E) et que tous les moyens concernent des droits précis de ces agents qui sont membres du GERFA dès lors que le premier moyen porte sur l'égalité entre membres du personnel, le deuxième sur la compétence du gouvernement de la partie adverse en matière de statut du personnel, le troisième porte sur le respect de la loi de 1978 pour les agents contractuels et le quatrième sur la compétence du gouvernement de la partie adverse à créer une entité privée censée accueillir les membres du personnel

du SPRB qui se révèle moins sûre et qui réduit en conséquence la sécurité d'emploi et les droits des membres du personnel. Elle expose que ceci est conforme à son objet social mais aussi à son statut d'organisation syndicale agréée auprès des comités de négociation B et C et qu'en cette qualité, elle défend les droits susvisés qui sont fondamentaux dans la fonction publique. Elle affirme que la plupart des agents se sont opposés à leur transfert et que c'est sous la menace et la contrainte qu'ils ont dû signer d'abord leur démission puis leur nouveau contrat. Elle ajoute que les droits à la carrière des agents statutaires ne sont ni garantis, ni préservés et qu'elle défend ici les droits collectifs des agents non seulement à préserver leur emploi et leurs droits contractuels mais aussi leurs perspectives de carrière. Elle fait également valoir que dans un arrêt n° 103/2015 du 16 juillet 2015, la Cour constitutionnelle a considéré qu'elle avait intérêt à demander l'annulation des articles 11 et 13 de la loi du 19 [lire : 20] janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État. Elle en conclut que les critères de rattachement de la requête aux intérêts des agents et de ses membres sont manifestes, de même que les critères de rattachement à son objet social et à son statut syndical de sorte qu'il ne s'agit pas d'un recours populaire. Elle ajoute que le fait que les requérants personnes physiques aient été contraints de se désister par la crainte avérée de perdre leur emploi ne peut avoir pour conséquence qu'elle perdrait son intérêt.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que dans son arrêt n° 98/2019, la Cour constitutionnelle a considéré à propos de l'intérêt à son recours contre certaines dispositions de l'ordonnance du 18 mai 2017 portant création de l'Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise :

« B.4.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale conteste l'intérêt à agir du GERFA.

B.4.2. Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son but statuaire soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son but; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que ce but n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

B.4.3. D'après l'article 2 de ses statuts, l'association "a pour objet d'étudier et de promouvoir la réforme des services publics dans le sens le plus large du terme, ainsi que de défendre et de promouvoir les intérêts moraux et matériels de tous les fonctionnaires et agents des services publics d'expression française, qu'ils soient ou non régis par un statut syndical et quelle que soit la nature juridique du lien avec la personne publique (statut, contrat, subvention-traitement), et l'application correcte des normes constitutionnelles, légales et réglementaires qui les régissent".

L'ordonnance attaquée vise la constitution d'une société anonyme de droit public à finalité sociale, dotée de la personnalité juridique, qui, sauf les dérogations prévues, est soumise au Code des sociétés et vers laquelle sont transférés les membres du personnel statuaire et contractuel du service public régional de

Bruxelles (ci-après : le SPRB) affectés au service Bruxelles Invest & Export (ci-après : le BI&E).

B.4.4. L'ordonnance attaquée est dès lors susceptible d'affecter le but statutaire de la partie requérante et l'intérêt collectif qu'elle défend. Cette partie dispose donc de l'intérêt requis ».

Selon elle, il serait difficile d'admettre qu'elle dispose de l'intérêt requis pour contester l'ordonnance en question et non de celui pour contester un arrêt fondé partiellement sur celle-ci. Elle ajoute que les différents moyens développés font état des différents droits qui sont, selon elle, remis en question par l'acte attaqué.

V.2. Appréciation

Les associations sans but lucratif peuvent agir devant le Conseil d'État pour autant qu'elles satisfassent aux conditions exigées de toutes les autres personnes physiques ou morales, à savoir justifier d'un intérêt direct, personnel et légitime, ainsi que de la qualité requise. Elles témoignent de cette dernière condition lorsqu'elles agissent dans le but qu'elles se sont fixé dans leurs statuts et que ce but ne coïncide pas avec la défense de l'intérêt général ni avec l'intérêt personnel de leurs membres. Cette vérification se fait par l'analyse des statuts de l'association, les termes dans lesquels l'objet social est défini devant être suffisamment précis et spécifiques.

En l'espèce, l'objet social de la première partie requérante est défini comme suit par l'article 2, alinéa 1^{er}, de ses statuts :

« L'association a pour objet d'étudier et de promouvoir la réforme des services publics dans le sens le plus large du terme, ainsi que de défendre et de promouvoir les intérêts moraux et matériels de tous les fonctionnaires et agents des services publics d'expression française, qu'ils soient ou non régis par un statut syndical et quelle que soit la nature juridique de leur lien avec la personne publique (statut, contrat, subvention-traitement), et l'application correcte des normes constitutionnelles, légales et réglementaires qui les régissent ».

Son objet social est suffisamment circonscrit pour qu'elle puisse faire valoir un intérêt collectif à agir, qui ne se confond pas avec l'intérêt général, contre des actes qui touchent aux droits des fonctionnaires et agents des services publics d'expression française. En revanche, elle ne peut faire valoir le même intérêt collectif pour se substituer à ces fonctionnaires et agents dans la défense de leurs intérêts individuels.

Comme la section de législation l'a observé dans son avis 61.632/1 à l'égard de l'acte attaqué à l'état de projet, les dispositions de celui-ci ne s'appliquent qu'à l'égard des membres du personnel nommément désignés et non à un groupe

indéterminé défini abstraitement. La première partie requérante ne peut par conséquent pas faire valoir un intérêt collectif à agir contre l'acte attaqué, car ce faisant elle se substituerait aux agents visés par cet acte dans la défense de leurs intérêts individuels.

Par ailleurs, elle ne prétend pas que l'acte attaqué violerait ou que sa procédure d'adoption aurait violé ses droits fonctionnels d'organisation syndicale.

Il en résulte que la première partie requérante n'a pas intérêt au recours.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Le Conseil d'État donne acte de leur désistement à Mohamad-Mounif KILANI, Antonio GARCIA POSTIGO et Gino NALE.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 800 euros, la contribution de 80 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le dix décembre deux mille dix-neuf, par :

Luc DETROUX,	président de chambre,
Diane DÉOM,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE

Luc DETROUX