

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 250.033 du 9 mars 2021

A. 223.586/XI-21.853

En cause :           **1. ZHOU** Ruixue,  
                          **2. GAI** Lin,  
                          **3. NIJS** Patrick Louis,  
                          **4. MAZZA** Guiseppe,  
                          ayant élu domicile chez  
                          M<sup>es</sup> Dominique BOGAERT et Kevin MUNUNGU, avocats,  
                          avenue Louise 81  
                          1050 Bruxelles,

contre :

**l'État belge**, représenté par  
le Ministre de la Justice,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Philippe LEVERT, avocat,  
rue Defacqz 78-80  
1060 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 23 octobre 2017, Ruixue Zhou, Lin Gai, Patrick Louis Nijs et Guiseppe Mazza demandent l'annulation de «la décision par laquelle le Ministre de la Justice a décidé de ne pas octroyer la personnalité juridique à l'association internationale sans but lucratif en formation "EU-China Joint Innovation Center" dont [ils] sont les fondateurs et administrateurs».

*II. Procédure*

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

M. Constantin Nikis, 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.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 27 janvier 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 février 2021.

M<sup>me</sup> Nathalie Van Laer, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la partie adverse, a été entendu en ses observations.

M. Constantin Nikis, 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. Exposé des faits utiles*

Par un courrier daté du 28 septembre 2016, les deux premiers requérants et J.X. demandent, par l'intermédiaire de leur notaire, l'obtention de la personnalité juridique pour l'association internationale sans but lucratif en formation «EU-China Joint Innovation Center».

Le 9 mai 2017, J.X. démissionne de ses fonctions d'administrateur. Les troisième et quatrième requérants sont nommés administrateurs de l'association en formation. Ces démissions et nominations sont communiquées à la partie adverse le 22 mai 2017.

Par un courrier daté du 6 juillet 2017, le Ministre de la Justice écrit ce qui suit au notaire des parties requérantes :

« Suite à votre lettre du 28 septembre 2016 par laquelle vous avez sollicité, pour l'association internationale sans but lucratif en formation susmentionnée, la personnalité juridique, je suis au regret de vous informer ne pouvoir réserver une suite favorable à votre demande pour des motifs d'ordre public.

Conformément à l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, il est fait abstention de l'obligation de motiver le refus ».

Il s'agit de l'acte attaqué qui, ainsi que le reconnaît la partie adverse, a, en réalité, été adopté le 14 juillet 2017.

#### IV. Recevabilité

##### IV.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse conteste la recevabilité *ratione temporis* du recours. Elle observe que si les parties requérantes indiquent avoir pris connaissance de l'acte attaqué par un courrier électronique du 23 août 2017 de leur notaire, elles «font toutefois l'impasse sur le délai qui s'est écoulé entre l'adoption de l'acte attaqué, soit le 14 juillet 2017, et la date du 23 août 2017» alors que l'acte attaqué «a été adopté le 14 juillet 2017 et communiqué dans les jours qui ont suivi au notaire». Elle souligne «d'une part, [...] que ce courrier porte mention des voies de recours devant votre Conseil et [que], d'autre part, conformément à une jurisprudence de votre Conseil, la notification faite à une personne qui se présente comme le mandataire d'un requérant est valablement faite à son égard». Elle constate que «la demande de reconnaissance a été introduite par le Notaire [...], que celui-ci est intervenu dans le cours de l'instruction du dossier [...] et qu'il n'a pas signalé au moment de la notification ne pas être mandaté pour recevoir l'acte attaqué». Elle reconnaît qu'elle «ne peut apporter la preuve de la date certaine du courrier notifiant l'acte attaqué», mais note que «le Service en charge du dossier au SPF Justice est situé à l'étage juste inférieur à celui du cabinet du Ministre de la Justice», que le «courrier signé par ce dernier a donc dû être adressé audit service le mardi 18 juillet 2017 au plus tard, l'acte attaqué ayant été adopté le vendredi 14 juillet 2017» et qu'il «a, alors, été adressé au Notaire [...] sinon le même jour, le lendemain 19 juillet 2017». Elle fait valoir que les parties requérantes sont tenues de collaborer loyalement à l'administration de la preuve et demandent qu'elles produisent aux débats l'enveloppe contenant la notification de l'acte attaqué à leur notaire ou, à tout le moins, une attestation ce dernier précisant à quelle date ce courrier a été reçu, estimant qu'à défaut le recours doit être considéré comme tardif.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient que la sécurité juridique impose une obligation de diligence dans le chef de tout requérant et rappelle que dans l'hypothèse d'un acte devant être notifié, «c'est la date de réception du pli transmettant l'acte attaqué qui détermine le point de départ du délai du recours en annulation et lorsque l'intéressé a connaissance de l'illégalité dont l'acte est entaché». Elle explique que s'il lui appartient de prouver la tardiveté du recours, le principe de la collaboration loyale à la charge de la preuve a tout autant vocation à s'appliquer à une partie requérante dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, particulièrement «lorsqu'il s'agit comme en l'espèce d'une question d'ordre public que votre Conseil peut examiner d'office». Elle indique ne pas entendre opérer un renversement de la charge de la preuve, mais «considère simplement que le délai qui s'est écoulé entre la date de l'adoption de l'acte attaqué et la date à laquelle le mandataire des requérants leur a transmis l'acte attaqué et sa lettre de notification, est

anormalement long» et remarque que «faute d'avoir la preuve de la date de notification de l'acte attaqué, - sachant qu'aucun texte n'imposait la formalité du recommandé -, la seule façon pour votre Conseil d'assurer le principe de la sécurité juridique, d'ordre public, est d'inviter les parties requérantes à produire le courrier de notification de l'acte attaqué et l'enveloppe le contenant». Elle soutient que «s'il est admis qu'un requérant ne peut par son comportement différer le point de départ du délai d'un recours en annulation, il ne peut pas plus par son comportement s'abstenir de collaborer loyalement à la charge de la preuve».

#### *IV.2. Appréciation*

La décision attaquée est contenue dans une lettre adressée au notaire des requérants et comportant la date du 6 juillet 2017. Ainsi que le reconnaît la partie adverse, cette date du 6 juillet 2017 est manifestement erronée, la décision ayant, en réalité, été adoptée le 14 juillet 2017.

La notification à une personne dont il peut être présumé, pour des motifs sérieux, que l'intéressé l'a désignée comme mandataire pour veiller à ses intérêts en cause, tient lieu de notification au mandant lui-même. Tel est bien le cas en l'espèce, le notaire des requérants ayant introduit la demande d'octroi de la personnalité juridique et s'étant de la sorte présenté comme le mandataire des requérants.

Toutefois, il incombe à la partie adverse, qui soulève la tardiveté du recours, de prouver que la décision attaquée a été notifiée à la partie requérante plus de soixante jours avant l'introduction du recours. Le principe de collaboration procédurale ne peut entraîner un renversement de la charge de cette preuve, ni la faire - ne serait-ce que partiellement - reposer sur la partie requérante lorsque la partie adverse n'apporte aucun élément concret et sérieux de nature à remettre en cause les explications de l'administré relatives à la date de notification de l'acte attaqué.

La partie adverse reconnaît ne pas disposer de la preuve de la date de notification de l'acte attaqué, celui-ci n'ayant pas été envoyé par courrier recommandé. S'il est exact qu'aucune disposition n'imposait, en l'espèce, une notification par un envoi recommandé à la poste, il n'en reste pas moins qu'en n'ayant pas recours à ce mode de transmission et en ne conservant au dossier administratif aucun élément permettant de déterminer la date de l'envoi du pli, la partie adverse a pris le risque de ne pas pouvoir démontrer avec certitude la date à laquelle la notification de l'acte attaqué est intervenue. Aucun élément du dossier administratif ne permet de déterminer combien de temps après l'adoption de la décision attaquée, la partie adverse a procédé à sa notification. Si la partie adverse affirme que cette notification est intervenue «dans les jours qui ont suivi», cette affirmation ne repose

sur aucun élément concret du dossier administratif. La seule circonstance que «le Service en charge du dossier au SPF Justice est situé à l'étage juste inférieur à celui du cabinet du Ministre de la Justice» ne permet pas d'établir, ni même de simplement présumer que la notification serait bien intervenue «dans les jours qui ont suivi» l'adoption de l'acte attaqué.

La partie adverse n'apporte, dès lors, aucun élément de nature à remettre en cause les explications des requérants relatives à la date de notification de l'acte attaqué.

L'exception d'irrecevabilité doit donc être rejetée.

## *V. Premier moyen*

### *V.1. Thèses des parties*

#### *A. Requête en annulation*

Les requérants prennent un premier moyen de la violation des principes généraux de droit administratif, en particulier du principe constitutionnel suivant lequel les pouvoirs sont d'attribution et doivent être exercés de manière conforme au prescrit légal, de l'article 46 de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations et de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

Ils observent que le refus d'octroyer la personnalité juridique a été décidé par le Ministre de la justice alors que le seul organe compétent identifié par la loi pour octroyer la personnalité juridique est le Roi.

Ils rappellent que la compétence de l'auteur d'un acte doit être examinée à la lumière du principe constitutionnel suivant lequel les pouvoirs sont d'attribution et doivent s'exercer de manière conforme au prescrit légal et soulignent qu'il résulte de l'article 46 de la loi du 27 juin 1921 précitée qu'il appartient au Roi d'octroyer ou de ne pas octroyer la personnalité juridique à une association internationale sans but lucratif. Ils notent, en outre, que si une autorité peut déléguer l'exercice d'une compétence qui lui est attribuée par la loi, l'acte de délégation doit faire l'objet d'une certaine publicité afin qu'il soit rendu opposable aux tiers.

Ils constatent que la décision de refus de personnalité juridique ne précise pas qu'elle a été adoptée par le Roi, au terme d'une délibération en Conseil des ministres et qu'elle est signée par le Ministre de la Justice, qui est incompétent pour

adopter une telle décision. Ils en déduisent que la décision de refus de personnalité juridique a été adoptée par une autorité incompétente et comporte donc une illégalité. Ils considèrent également qu'à supposer «que le Ministre de la Justice ait agi sur délégation du Roi, la décision demeure irrégulière dans la mesure où l'acte de délégation n'a pas fait l'objet d'une mesure de publicité afin de la rendre opposable aux tiers».

### *B. Mémoire en réponse*

La partie adverse explique que si le Roi est seul compétent pour octroyer la personnalité juridique à une association internationale qui en fait la demande, le Ministre de la Justice est bien compétent pour prendre la décision de ne pas présenter au Roi une décision d'octroi. Elle se réfère à des arrêts n<sup>os</sup> 62.728 du 25 octobre 1996 et 102.285 du 21 décembre 2001.

### *C. Mémoire en réplique*

Dans leur mémoire en réplique, les requérants font valoir qu'il n'appartient pas au Ministre de la Justice de prendre une décision de refus en lieu et place du Roi, cette thèse étant «inconciliable avec la Constitution, qui confie au Roi un pouvoir nominatif propre». Ils se réfèrent à un arrêt n<sup>o</sup> 225.602 du 26 novembre 2013.

### *D. Dernier mémoire de la partie adverse*

La partie adverse explique que la jurisprudence qu'elle cite dans son mémoire en réponse a, en matière de changement de nom, été confirmée par des arrêts n<sup>os</sup> 231.723 du 23 juin 2015 et 233.249 du 15 décembre 2015. Elle estime que les principes définis en matière de changement de nom s'appliquent également aux demandes d'octroi de la personnalité juridique. Elle souligne, par ailleurs, que cette jurisprudence trouve son fondement dans le principe constitutionnel selon lequel le Roi ne peut agir seul. Elle rappelle que le Roi n'a aucun pouvoir de décision personnel et que la jurisprudence qu'elle cite «fait simplement application du constat que si le ministre compétent ne propose pas au Roi d'adopter une décision, le Roi ne pourra la prendre, fût-elle négative, en l'absence d'un contreseing ministériel, à supposer même que le Roi ait eu connaissance, *quod non*, de l'existence, comme en l'espèce, d'une demande de reconnaissance de la personnalité juridique». Elle en déduit que le Ministre de la Justice était bien compétent pour adopter la décision attaquée.

## *V.2. Appréciation*

L'article 46, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes tel qu'il était applicable lors de l'adoption de l'acte attaqué était rédigé comme suit:

« La personnalité juridique peut être accordée, par le Roi, aux conditions et dans les limites de la présente loi, aux associations ouvertes aux Belges et aux étrangers, qui ont leur siège social en Belgique et qui poursuivent un but non lucratif d'utilité internationale, à condition que leur but ou leurs activités ne contreviennent pas à la loi ou à l'ordre public».

Le pouvoir d'octroyer ou de refuser d'accorder la personnalité juridique est attribué au Roi par la disposition précitée. Celle-ci ne prévoit pas l'existence d'une délégation au Ministre de la Justice. Si celui-ci peut, à condition de se fonder sur des motifs admissibles légalement, refuser de contresigner un arrêté royal, cette circonstance est cependant dénuée de pertinence en l'espèce dès lors que l'acte attaqué n'est pas un refus du Ministre de la Justice de contresigner un arrêté royal mais une décision par laquelle le Ministre de la Justice s'est attribué le pouvoir du Roi et a décidé à sa place de ne pas octroyer la personnalité juridique qui était sollicitée.

L'acte attaqué a donc été pris par un auteur incompétent de telle sorte le premier moyen est fondé et suffit à justifier l'annulation de l'acte attaqué sans qu'il ne soit besoin d'examiner les autres moyens invoqués dans la requête.

## *VI. Indemnité de procédure et dépens*

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros. La partie adverse n'a fait état d'aucun élément dont le Conseil d'État pourrait tenir compte pour réduire le montant de l'indemnité de procédure réclamée. Il y a dès lors lieu d'accorder une indemnité de procédure de 700 euros aux parties requérantes qui ont obtenu gain de cause.

Les autres dépens doivent également être mis à charge de la partie adverse.

## *VII. Confidentialité*

La partie adverse demande, en application de l'article 87, § 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, la confidentialité de la demande d'enquête à la Sûreté de l'État, de la note de la Sûreté de l'État du 26 avril 2017 et de la note du 5 juillet 2017

à l'intention du Ministre de la Justice (pièces 1 à 3 de la partie B du dossier administratif).

Dès lors que le présent arrêt met fin à la procédure devant le Conseil d'État et que les pièces sont renvoyées aux parties, cette demande de maintien de la confidentialité est devenue sans objet.

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

**Article 1<sup>er</sup>.**

La décision du Ministre de la Justice refusant l'octroi de la personnalité juridique pour l'association internationale sans but lucratif en formation «EU-China Joint Innovation Center» pour des motifs d'ordre public est annulée.

**Article 2.**

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 800 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée aux parties requérantes.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI<sup>e</sup> chambre, le 9 mars 2021 par :

|              |                                  |
|--------------|----------------------------------|
| Y. Houyet,   | président de chambre, président, |
| N. Van Laer, | conseiller d'État,               |
| D. Delvax,   | conseiller d'État,               |
| X. Dupont,   | greffier.                        |

Le Greffier,

Le Président,

X. Dupont

Y. Houyet