

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.840 du 16 février 2023

A. 210.263/XIII-6755

En cause : **la société anonyme de droit public SNCB,**
anciennement appelée « **SNCB HOLDING** »,
ayant élu domicile chez
M^e Marie BOURGYS, avocat,
chemin de la Maison du Roi 34C
1380 Lasne,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles,

Partie intervenante :

la commune de Libramont-Chevigny,
ayant élu domicile chez
M^e Tanguy VANDEPUT, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 23 septembre 2013, la société anonyme de droit public (SADP) SNCB Holding, devenue la SADP SNCB, demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 24 juillet 2013 (daté erronément du 24 juillet 2012) « confirmant la décision du 26 février 2013 du fonctionnaire chargé de la surveillance du département de la police et des contrôles de la direction générale opérationnelle agriculture, ressources naturelles et environnement, désignant la société nationale des chemins de fer holding comme titulaire des obligations au sens de l'article 18 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols en ce qui concerne les parcelles référencées Libramont-Chevigny, 1^{ère} division, section A, n^{os} 353b4, 353z3, 353x3 et 353s3 et lui enjoignant, sur la base de l'article 20 du décret précité, d'introduire dans les 90 jours de la réception de la décision une étude d'orientation des parcelles susmentionnées ».

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 21 novembre 2013, la commune de Libramont-Chevigny demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 29 novembre 2013.

L'arrêt n° 228.983 du 30 octobre 2014 a sursis à statuer, remis l'affaire *sine die* et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

L'arrêt n° 241.237 du 17 avril 2018 a sursis à statuer, enjoint à la SADP SNCB et à toute partie qui en disposerait, de déposer, dans les quinze jours de la notification de l'arrêt, une copie certifiée conforme de la décision d'irrecevabilité prise par la Cour européenne des droits de l'homme dans le recours qu'elle a introduit à l'encontre de l'arrêt n° 226.237 du 28 janvier 2014, et fixé l'affaire à l'audience du 24 mai 2018. Il a été notifié aux parties.

L'arrêt n° 241.884 du 22 juin 2018 a sursis à statuer et posé une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle. Il a été notifié aux parties.

Un arrêt n° 134/2020 du 15 octobre 2020 a été rendu par la Cour constitutionnelle.

Par une ordonnance du 17 janvier 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 février 2023.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Marie Bourgy, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Thomas Hazard, *loco* M^e Tanguy Vandenput, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur au Conseil d'État, 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. Rétroactes

3. Les rétroactes de la présente affaire ont été rappelés dans l'arrêt n° 241.884 du 22 juin 2018 qui a sursis à statuer et posé une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie requérante

4. En ce qui concerne sa capacité à agir, la requérante produit une copie de ses statuts consolidés, approuvés par arrêté royal du 6 juillet 2007, dont l'article 16 dispose notamment que « la société est valablement représentée dans ses actes, y compris la représentation en justice, par l'administrateur délégué et le directeur général, désigné à cette fin par le conseil d'administration, agissant conjointement ». Elle produit également l'arrêté royal nommant Jannie Haek comme membre du conseil d'administration et administrateur délégué ainsi que les décisions du conseil d'administration désignant Vincent Bourlard comme directeur général habilité à la représenter et détenteur de la deuxième signature. Elle dépose enfin le mandat qui a été donné à son conseil en vue de l'introduction de la présente requête en annulation.

5. Elle estime que la décision d'introduire la présente requête a donc été valablement prise par l'organe compétent dès lors que la désignation de Vincent Bourlard comme détenteur de la seconde signature a pris cours le 1^{er} janvier 2005, sans limitation de durée, et que, quoique le mandat de Jannie Haek n'ait pu être renouvelé par le Gouvernement en affaires courantes, il conserve cette qualité notamment au regard de la jurisprudence du Conseil d'État relative au principe de continuité des fonctions publiques.

6. Dans son dernier mémoire, elle soutient qu'il n'y a pas lieu de faire une distinction entre une action en justice pour demander et une action en justice pour se défendre ou comme partie intervenante, puisque dans chaque cas, la personne morale doit prendre une décision d'agir en justice. Elle renvoie à cet égard à l'article 3, 4°, du règlement général de procédure, tel qu'il était applicable en l'espèce et qui ne fait pas de distinction lorsqu'il exige que soit jointe à la requête « la preuve que l'organe habilité a décidé d'agir en justice ».

7. Elle fait valoir que, conformément à l'article 162^{quater} de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques et à l'article 16 de ses statuts, qui reproduit cette disposition, le conseil d'administration

a désigné l'administrateur délégué et un directeur général pour représenter la société dans tous ses actes, y compris en justice, et ce, quelle que soit la nature de la procédure. À son estime, il s'agit d'une délégation générale de pouvoir de représentation, y compris en justice, qui n'est pas limitée aux actes de gestion journalière. Elle prend appui sur la jurisprudence du Conseil d'État, conforme au droit des sociétés qui lui est applicable de manière subsidiaire. Elle ajoute que le pouvoir général de représentation de l'administrateur délégué et du directeur général est opposable aux tiers, dont le Conseil d'État.

8. Par ailleurs, elle considère que juger son recours irrecevable est contraire à l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui garantit notamment le droit d'accès à un tribunal, et que l'arrêt n° 226.237 du 28 janvier 2014 précité fait preuve de formalisme et de rigueur excessifs, d'autant moins compréhensibles au vu d'autres recours introduits selon le même mode et considérés comme recevables. Elle évoque le recours qu'elle a introduit auprès de la Cour européenne des droits de l'homme contre cet arrêt, ainsi susceptible de perdre toute autorité de chose jugée en droit interne.

9. Enfin, à son estime, le recours doit être déclaré recevable au regard des objectifs poursuivis par le législateur dans le cadre de la réforme du Conseil d'État. Elle se réfère à l'article 7, 5°, de la loi du 20 janvier 2014, qui ajoute un alinéa à l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, aux termes duquel « sauf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter ». Elle estime qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi précitée que la volonté du législateur est de faciliter l'accès du Conseil d'État aux personnes morales, privées ou publiques, et de permettre au Conseil de ne pas se détourner de sa fonction première qui est celle de juger.

À titre principal, elle affirme que la disposition précitée est applicable à la présente affaire de sorte que son recours est recevable, puisqu'en vertu de l'article 39 de la loi du 20 janvier 2014, publiée au *Moniteur belge* le 3 février 2014, cette loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*, à l'exception de certaines dispositions, dont ne fait pas partie l'article 7, 5°, précité, qui entrent en vigueur au plus tard le 1^{er} mars 2014, et qui s'appliquent « à tout recours ou demande introduit à compter de cette date ». Elle en déduit que, s'agissant d'une règle de procédure d'application immédiate, sauf disposition transitoire *quod non*, l'article 7, 5°, de la loi du 20 janvier 2014 s'applique de manière immédiate, dès le 3 février 2014, y compris au présent recours. Elle conclut que la charge de la preuve ne s'impose plus dans son chef mais dans celui des parties qui contestent le fait que l'avocat ait bien été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter.

À titre subsidiaire, elle demande que deux questions préjudicielles soient posées à la Cour constitutionnelle.

IV.2. Examen

10. Dans l'arrêt n° 241.884 du 22 juin 2018 précité, le Conseil d'État rappelle la teneur de l'arrêt n° 226.237 du 28 janvier 2014 rendu en une autre cause qui conclut à l'irrecevabilité du recours introduit par les mêmes personnes que celles qui ont introduit le présent recours en annulation, à savoir, respectivement, l'administrateur délégué et un directeur général de la société requérante. Il constate que le recours introduit auprès de la Cour européenne des droits de l'homme contre cet arrêt n'a pas été examiné par celle-ci « à défaut pour la partie requérante d'avoir déposé les pièces établissant la qualité des personnes ayant signé la décision d'introduire le recours et leur capacité à agir au nom de l'entreprise ». Il rejette l'argumentation développée par la requérante quant à l'application, en l'espèce, de l'article 7, 5°, de la loi du 20 janvier 2014, modifiant l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, et décide que « la recevabilité du recours introduit par une personne morale avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, soit le 1^{er} mars 2014, doit d'office être examinée quant à la validité de la décision d'agir ». Enfin, il sursoit à statuer et décide de poser à la Cour constitutionnelle la première des questions préjudicielles suggérées par la requérante.

11. Cette question préjudicielle était formulée comme il suit :

« Les articles 10 et 11 de la Constitution combinés ou non avec l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme sont-ils violés par l'article 440 du Code judiciaire, combiné avec l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973 [avant sa modification par la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État] et avec les articles 17, 37 et 162^{quater} de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques autonomes dans la mesure où ces articles sont interprétés par le Conseil d'État dans ce sens que :

a) la signature d'une requête en annulation déposée à temps auprès du Conseil d'État par un avocat agissant pour le compte d'une entreprise publique autonome qui prend la forme d'une société anonyme de droit public, comme la SNCB Holding, ne suffit pas pour la recevabilité de la requête si la preuve d'une décision prise par le Conseil d'administration de la société ou de son Comité de direction ayant reçu délégation pour ce faire n'est pas produite, à l'exclusion de la production d'une décision d'agir prise par la société représentée par les personnes compétentes pour représenter la société en justice, alors que la signature d'une requête en annulation déposée à temps auprès du Conseil d'État par un avocat agissant pour le compte d'une société anonyme de droit privé suffit si la preuve

d'une décision prise par l'organe ou par les personnes compétentes pour représenter la société en justice est produite;

b) le recours en annulation déposé à temps auprès du Conseil d'État par un avocat agissant pour le compte d'une entreprise publique autonome qui prend la forme d'une société anonyme de droit public, comme la SNCB Holding, ne suffit pas pour la recevabilité de la requête si la preuve d'une décision prise par le Conseil d'administration de la société ou de son Comité de direction ayant reçu délégation pour ce faire n'est pas produite, à l'exclusion de la production d'une décision d'agir prise par la société représentée par les personnes compétentes pour représenter la société en justice, alors que l'action introduite devant les juridictions de l'ordre judiciaire par un avocat pour le compte d'une entreprise publique autonome qui prend la forme d'une société anonyme de droit public, comme la SNCB Holding, suffit pour la recevabilité de son action si la preuve d'une décision prise par le Conseil d'administration de la société ou de son Comité de direction ayant reçu délégation pour ce faire ou d'une décision d'agir prise par la société représentée par les personnes compétentes pour représenter la société en justice est produite ? ».

12. Par l'arrêt n° 134/2020 du 15 octobre 2020, la Cour constitutionnelle y a répondu par la négative, au terme des considérations suivantes :

« *Quant à la première branche des questions préjudicielles*

B.4.1. En leur première branche, les questions préjudicielles invitent la Cour à comparer la situation des sociétés anonymes de droit public, parmi lesquelles la "S.N.C.B.", et la situation des sociétés anonymes de droit privé. Suivant l'interprétation des dispositions en cause retenue par le juge *a quo* et rappelée en B.2.1, la requête en annulation introduite par un avocat au nom d'une société anonyme de droit public n'est recevable que si elle est accompagnée de la preuve d'une décision d'agir prise par le conseil d'administration de la société ou de son comité de direction ayant reçu délégation pour ce faire. En revanche, la requête introduite par un avocat au nom d'une société anonyme de droit privé est recevable même si elle n'est accompagnée que de la preuve de la décision d'agir prise par la société représentée par les organes ayant reçu délégation générale de pouvoir pour la représentation de la société. Il en découlerait une différence de traitement entre les sociétés précitées en ce qui concerne les conditions de recevabilité auxquelles est soumise une requête en annulation introduite au Conseil d'État en leur nom.

B.4.2. Il ressort des arrêts de renvoi que le Conseil d'État a posé les questions préjudicielles à la demande de la "S.N.C.B." et dans la rédaction qui lui avait été suggérée par cette partie. Il apparaît de l'argumentation développée par cette partie dans ses écrits de procédure devant la Cour que la différence de traitement en cause dans cette branche des questions préjudicielles ne concerne pas l'interprétation faite par le Conseil d'État du mandat *ad litem* de l'avocat, institué par l'article 440, alinéa 2, du Code judiciaire. Dans l'interprétation qu'il donnait du mandat *ad litem* de l'avocat avant la modification des dispositions citées en B.1.3. et B.1.4, le Conseil d'État ne faisait d'ailleurs pas de différence selon que

la personne morale requérante était une société de droit public ou une société de droit privé.

Les questions préjudicielles, en leur première branche, portent plutôt sur la détermination de l'organe de la société compétent pour agir en justice. Cet organe serait, d'après la partie requérante devant le juge *a quo*, le conseil d'administration dans le cas de la "S.N.C.B." et les organes ayant reçu une délégation générale de pouvoir pour représenter la société dans le cas des sociétés anonymes de droit privé.

B.5.1. Cette branche des questions préjudicielles invite dès lors la Cour à comparer les articles 17 et 162^{quater} de la loi du 21 mars 1991, d'une part, et les dispositions légales relatives à la société anonyme de droit privé, d'autre part.

L'article 7:93 du Code des sociétés et des associations dispose :

“ § 1^{er}. Le conseil d'administration a le pouvoir d'accomplir tous les actes nécessaires ou utiles à la réalisation de l'objet de la société, à l'exception de ceux que la loi réserve à l'assemblée générale.

[...]

§ 2. Le conseil d'administration représente la société à l'égard des tiers, en ce compris la représentation en justice. Sans préjudice de l'article 7:85, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, les statuts peuvent prévoir que la société est représentée par un ou plusieurs administrateurs, agissant seuls ou conjointement. Cette clause de représentation est opposable aux tiers aux conditions fixées à l'article 2:18.

[...]”.

L'article 522 du Code des sociétés, que cette disposition a remplacé, disposait :

“ § 1^{er}. Le conseil d'administration a le pouvoir d'accomplir tous les actes nécessaires ou utiles à la réalisation de l'objet social de la société, à l'exception de ceux que la loi réserve à l'assemblée générale.

[...]

§ 2. Le conseil d'administration représente la société à l'égard des tiers et en justice, soit en demandant, soit en défendant. Toutefois, les statuts peuvent donner qualité à un ou plusieurs administrateurs pour représenter la société, soit seuls, soit conjointement. Cette clause est opposable aux tiers. [...]”.

B.5.2. Dans l'interprétation des dispositions en cause retenue par le Conseil d'État, la compétence d'introduire une requête en annulation devant lui revient au conseil d'administration de la "S.N.C.B." ou, en cas de délégation, au comité de direction de celle-ci. Les dispositions citées en B.5.1 confient également au conseil d'administration de la société anonyme de droit privé la compétence de décider d'introduire une requête en annulation au Conseil d'État. Elles permettent également à une telle société d'accorder une délégation à un ou plusieurs administrateurs.

B.5.3. Il ressort de plusieurs arrêts du Conseil d'État que, lorsque celui-ci examinait, avant l'application des dispositions modificatives citées en B.1.3, la recevabilité d'une requête en annulation introduite au nom d'une société anonyme de droit privé, il jugeait qu'à défaut de délégation inscrite dans les statuts de la société portant explicitement sur la décision d'agir en justice, la décision d'introduire le recours prise par le conseil d'administration de celle-ci devait être produite, la décision d'agir en justice ne relevant pas de la gestion journalière de la société confiée à l'administrateur délégué (voy. notamment CE, 12 décembre 2005, n° 152.522, *NV Esha België*; 17 mai 2011, n° 213.266, *SA Belgium Television*; 17 juin 2013, n° 223.932, *SA Randstad Belgium*; 30 octobre 2014, n° 228.981, *SA Randstad Belgium*; 17 novembre 2014, n° 229.177, *SA Minguet & Lejeune*).

B.6.1. Il résulte de ce qui précède que les sociétés anonymes de droit public et les sociétés anonymes de droit privé ne sont pas traitées différemment en ce qui concerne l'exigence de fournir la preuve que la décision d'agir en annulation devant le Conseil d'État a été prise par l'organe compétent de la société, à savoir le conseil d'administration, ou éventuellement par un organe agissant sur délégation expresse de celui-ci conformément aux dispositions législatives pertinentes.

B.6.2. La différence de traitement mentionnée dans les questions préjudicielles, en leur première branche, étant inexistante, les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, ne sauraient être violés.

Quant à la seconde branche des questions préjudicielles

B.7.1. En leur seconde branche, les questions préjudicielles invitent la Cour à comparer la situation des sociétés anonymes de droit public, parmi lesquelles la "S.N.C.B.", lorsqu'un avocat introduit en leur nom un recours en annulation auprès du Conseil d'État et lorsqu'un avocat introduit en leur nom une action devant les juridictions de l'ordre judiciaire. Suivant l'interprétation des dispositions en cause retenue par le juge *a quo* et rappelée en B.2.1, la requête en annulation introduite au Conseil d'État par un avocat au nom d'une société anonyme droit public n'est recevable que si elle est accompagnée de la preuve d'une décision d'agir prise par le conseil d'administration de la société ou de son comité de direction ayant reçu délégation pour ce faire. En revanche, l'action introduite par un avocat au nom d'une société anonyme de droit privé auprès d'une juridiction judiciaire est recevable même si elle n'est accompagnée que de la preuve de la décision d'agir prise par la société représentée par les organes ayant reçu délégation générale de pouvoir pour la représentation de la société.

B.7.2. La différence de traitement décrite en B.7.1 trouve son origine dans une différence d'interprétation du mandat *ad litem*, institué par l'article 440, alinéa 2, du Code judiciaire, par le Conseil d'État et par la Cour de cassation. En effet, contrairement au Conseil d'État, la Cour de cassation interprète cette disposition comme présumant à la fois que l'avocat représente la personne morale et que l'organe de celle-ci a régulièrement pris la décision d'agir en justice.

B.8.1. Par son arrêt n° 42/98 du 22 avril 1998, la Cour a jugé que les articles 10 et 11 de la Constitution n'étaient pas violés par la différence de traitement découlant de cette différence d'interprétation, cette dernière s'expliquant "par la spécificité du contentieux objectif confié au Conseil d'État".

B.8.2. Il est vrai que le législateur a, par l'article 7, 5°, de la loi du 20 janvier 2014 cité en B.1.3, manifestement considéré que la nature particulière du contentieux confié au Conseil d'État ne faisait pas obstacle à l'application du mandat *ad litem*, tel qu'il est interprété par la Cour de cassation. La Cour a ensuite jugé, par son arrêt n° 120/2014 du 17 septembre 2014, qu'à la lumière de l'uniformité poursuivie par le législateur en ce qui concerne la portée du mandat *ad litem* de l'avocat, il n'y avait plus non plus de raison d'appliquer des conditions de recevabilité moins souples devant elle.

B.8.3. Il ne résulte toutefois pas de cette modification législative que l'interprétation du mandat *ad litem* qui était antérieurement retenue par le Conseil d'État était dépourvue de justification raisonnable. L'insertion du dernier alinéa de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État n'a pas eu pour effet de rendre cette disposition, dans sa version antérieure telle qu'elle était interprétée par le Conseil d'État, incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme ».

En vertu de l'article 28, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle du 6 janvier 1989, le Conseil d'État est tenu de se conformer à cet arrêt.

13. Il suit de ce qui précède qu'avant la modification de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État par l'article 7, 5°, de la loi du 20 janvier 2014 précitée, la compétence de représentation en justice n'emportant pas le pouvoir de décider d'agir en justice, la requête en annulation portée par une société anonyme de droit public devant le Conseil d'État et revêtue de la signature d'un avocat devait, pour être recevable, être accompagnée de la preuve d'une décision d'agir prise par le conseil d'administration ou le comité de direction ayant reçu délégation pour ce faire.

14. En l'espèce, quant à sa capacité à agir, la requérante produit une copie de ses statuts consolidés, approuvés par arrêté royal du 6 juillet 2007, dont l'article 16 dispose notamment que « la société est valablement représentée dans ses actes, y compris la représentation en justice, par l'administrateur délégué et le directeur général, désigné à cette fin par le conseil d'administration, agissant conjointement ». Elle produit l'arrêté royal nommant Jannie Haek comme membre du conseil d'administration et administrateur délégué ainsi que les décisions du conseil d'administration désignant Vincent Bourlard comme directeur général habilité à la représenter et détenteur de la deuxième signature. Elle dépose enfin le

mandat qui a été donné à son avocat en vue de l'introduction de la présente requête en annulation.

Si le conseil d'administration peut déléguer au comité de direction en tout ou en partie ses compétences autres que celles énumérées à l'article 17, § 2, de la loi du 21 mars 1991 déjà citée, il n'apparaît pas qu'il a procédé à une telle délégation quant à la décision d'introduire un recours en annulation au Conseil d'État. Aucune décision du conseil d'administration ou du comité de direction qui aurait reçu délégation pour ce faire n'est produite par la requérante. En conséquence, la décision d'introduire le présent recours prise par l'administrateur délégué et un directeur général n'est pas régulière.

Le recours est irrecevable.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 16 février 2023, par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Nathalie Van Laer,
Céline Morel,

président de chambre,
président de chambre,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux