

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.358 du 29 mars 2024

A. 232.742/XI-23.390

En cause : 1. **J.R.**,
 2. **J.N.**,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^{es} Jacquelin d'OULTREMONT
 et Emmanuel ANTOINE, avocats,
 boulevard du Souverain 100
 1170 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Sébastien DEPRÉ, avocat,
place Eugène Flagey 18
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 janvier 2021, les parties requérantes demandent l'annulation de « la décision de Monsieur le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice du 25 novembre 2020 refusant d'octroyer la personnalité juridique à l'association internationale sans but lucratif "The George Institute" ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section 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 8 février 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 25 mars 2024.

M^{me} Joëlle Sautois, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Emmanuel Antoine, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Germain Haumont, *loco* M^e Sébastien Depré, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, 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 utiles

Par un courrier daté du 25 juin 2019, les deux parties requérantes et M.Y. demandent, par l'intermédiaire de leur notaire, l'obtention de la personnalité juridique pour l'association internationale sans but lucratif en formation « The George Institute ». A leur requête, est jointe l'expédition de l'acte de constitution de l'association.

Par un courrier daté du 22 juillet 2019, le même notaire adresse l'expédition de l'acte rectificatif de constitution de l'association aux services de la partie adverse.

Le 21 août 2019, ces mêmes services demandent à la Sûreté de l'État de mener une enquête au sujet de l'association en question. La Sûreté de l'État leur répond le 20 mars 2020.

Par un courrier daté du 25 novembre 2020, et notifié le même jour, le ministre de la Justice écrit ce qui suit au notaire des parties requérantes :

« Suite à votre requête du 25 juin 2019 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 liés à la sécurité extérieure de l'État.

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.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse constate que l'acte attaqué concerne une AISBL, qui en est la destinataire et qui aurait dû introduire le recours. Celui-ci étant introduit par deux des personnes physiques qui ont introduit la requête d'octroi de la personnalité juridique à l'AISBL, mais qui ne sont pas les destinataires directs de l'acte attaqué, elles n'auraient pas d'intérêt au recours.

En réplique, les parties requérantes exposent qu'elles font partie des personnes ayant sollicité la constitution de l'association internationale sans but lucratif et que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, l'AISBL qu'elles ont souhaité constituer ne peut introduire de recours à l'encontre de l'acte attaqué puisque ladite AISBL ne dispose pas de la personnalité juridique. Elles rappellent que c'est le refus d'octroi de personnalité juridique qui fait l'objet du présent recours en annulation et que, dès lors qu'elle est sans personnalité juridique en raison de l'acte attaqué, l'AISBL dont question ne peut introduire un recours à l'encontre de celui-ci. Les parties requérantes ayant introduit cette demande de personnalité juridique, elles disposent d'un intérêt à critiquer ledit acte.

La partie adverse ne s'exprime plus quant à la recevabilité du recours dans son dernier mémoire.

IV.2. Appréciation

La partie adverse estime que le recours aurait dû être introduit par l'association internationale sans but lucratif. Un recours ne peut, toutefois, être valablement introduit par une telle association que pour autant que celle-ci dispose de la personnalité juridique. Or, l'association litigieuse ne dispose pas de cette personnalité juridique.

Les parties requérantes, par l'intermédiaire de leur notaire ont, par ailleurs, introduit auprès de la partie adverse la demande de reconnaissance de la personnalité juridique ayant donné lieu à l'acte attaqué. Elles sont, dès lors, bien des destinataires de l'acte attaqué.

L'exception de la partie adverse selon laquelle le recours aurait dû être introduit par l'association internationale sans but lucratif en sa qualité de destinataire de l'acte attaqué doit, dès lors, être rejetée.

V. Confidentialité

V.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse expose qu'il résulte de « l'appréciation confidentielle des services de la Sûreté de l'État que l'association requérante, de par son objet, est de nature à menacer la sécurité extérieure de l'État et donc à contrevenir à "la loi ou à l'ordre public", au sens de l'article 2:6, § 3, du Code des sociétés ». Dans son inventaire, elle présente les pièces 3 et 4 du dossier administratif déposé – qui consistent en une demande adressée par l'autorité à la Sûreté de l'État et la réponse qui y a été réservée – comme « confidentielles ».

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes constatent que la demande de confidentialité des pièces 3 et 4 du dossier administratif de la partie adverse n'a pas fait l'objet d'une motivation dans le cadre du mémoire en réponse de la partie adverse et que partant, l'article 87, §§ 2 à 4, du règlement de procédure est violé. Elles soulignent le fait que, dans leur mémoire en réplique, elles ont attiré l'attention sur le fait que l'acte attaqué devait faire apparaître les motifs de refus. Dès lors, poursuivent-elles, il peut être déduit de ce grief que les parties requérantes considèrent que les pièces 3 et 4 susvisées n'auraient pas dû être considérées comme confidentielles. Elles exposent encore que le Conseil d'État rappelle qu'« il [lui] revient ainsi [...] d'apprécier la confidentialité alléguée de certaines pièces contenues

dans le dossier administratif en faisant la balance entre les exigences du procès équitable et celles des motifs invoqués pour justifier la demande de confidentialité, en vue de soumettre ces pièces à la contradiction des parties ou, au contraire, en vue de les y soustraire » et considèrent qu'en l'espèce, la teneur des pièces est déterminante pour l'examen du fondement du recours.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient que le fait qu'elle n'ait pas motivé sa demande de confidentialité dans son mémoire en réponse n'entraîne pas que le Conseil d'État devrait nécessairement s'y opposer dès lors qu'il conserve son pouvoir d'appréciation. Elle explique que la confidentialité des pièces 3 et 4 se justifie par le fait qu'il s'agit de la correspondance entre la partie adverse et la Sûreté de l'État et que, sur la pièce qui émane de cette dernière (soit la pièce 4 du dossier administratif), il est expressément mentionné « diffusion restreinte », en vertu de l'arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité. Cette pièce contient des informations ayant trait aux relations internationales et à la sécurité de la Belgique, ce qui justifie son caractère confidentiel. La partie adverse déclare qu'elle maintient dès lors sa demande de confidentialité des pièces 3 et 4 du dossier administratif.

V.2. Appréciation

En son article 87, § 2, le règlement général de procédure permet à une partie de solliciter de la part du Conseil d'État qu'il ordonne le caractère confidentiel de pièces qu'elle dépose.

Si cette disposition donne la possibilité aux parties de demander la confidentialité de certaines pièces qui, en principe, devraient être utiles à la solution du litige, le dépôt du dossier administratif est prescrit par la législation dans le but de permettre au juge de statuer sur la base d'une connaissance aussi précise que possible des circonstances de fait et des motifs de droit qui ont conduit à l'élaboration de l'acte attaqué. Il revient ainsi au Conseil d'État d'apprécier la confidentialité alléguée de certaines pièces contenues dans le dossier administratif en faisant la balance entre les exigences du procès équitable et celles des motifs invoqués pour justifier la demande de confidentialité, en vue de soumettre ces pièces à la contradiction des parties ou, au contraire, en vue de les y soustraire.

En l'espèce, la pièce 3 du dossier administratif est inutile à la solution du litige, puisqu'elle ne consiste qu'en une demande d'enquête adressée à la Sûreté de l'État. Cette pièce dont la confidentialité est néanmoins demandée peut être

soustraite à la consultation des parties, sans que ne soient affectées la régularité de la procédure ou les exigences du procès équitable puisqu'elle n'est en rien déterminante pour l'examen du fondement du recours.

La pièce 4, qui consiste en la réponse de la Sûreté de l'État, et sur la base de laquelle l'acte attaqué a été adopté, est en revanche utile à la solution du litige. Sa confidentialité se justifie toutefois en raison de son objet, de sa teneur et de la qualification que lui a donnée la Sûreté de l'État elle-même en se fondant à cet égard, comme l'explique la partie adverse, sur l'article 20 de l'arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité. Le maintien de son caractère confidentiel doit donc être accordé et le Conseil d'État peut, si cela s'impose, fonder l'examen du recours sur cette pièce, tout en sauvegardant la confidentialité de ce document vis-à-vis des parties et bien évidemment, des tiers.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèses des parties

1. Requête en annulation

Dans leur requête en annulation, les parties requérantes prennent un moyen de la violation de l'article 2:6 du Code des sociétés et des associations, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs légalement admissibles et conformes à la réalité ainsi que de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance, de l'inexactitude ou de la contrariété dans les causes ou les motifs et de l'excès de pouvoir.

Après avoir rappelé la teneur et les implications des principes et dispositions légales visés au moyen, elles constatent qu'en l'espèce, l'acte attaqué précise que le ministre de la Justice ne peut « réserver une suite favorable à [la] demande pour des motifs liés à la sécurité extérieure de l'État ». Néanmoins, constatent-elles, « aucune motivation ne précise les raisons pour lesquelles il est considéré que l'AISBL mettrait en danger la sécurité extérieure de l'État ». Elles observent encore que « [l]'auteur de l'acte attaqué n'émet aucun [motif] en application de l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs » et que « [l]'obligation formelle de motivation des actes

administratifs n'est en effet pas obligatoire lorsque ces motifs pourraient "compromettre la sécurité extérieure de l'État" ».

Après avoir reproduit le but de l'AISBL, tel qu'indiqué à l'article 3 de ses statuts, les parties requérantes font valoir qu'au moment où la demande de personnalité juridique a été adressée au ministre de la Justice, l'article 2:6, § 3, du Code des sociétés et des associations était libellé comme suit : « Les AISBL acquièrent la personnalité juridique à la date de l'arrêté royal portant leur reconnaissance. A cette fin, l'acte constitutif est communiqué au ministre qui a la Justice dans ses attributions avec la demande d'octroi de la personnalité juridique et d'approbation des statuts. La personnalité juridique sera accordée si l'objet de l'AISBL répond aux conditions visées à l'article 10:1 ». Elles constatent ensuite que « [c]e n'est que le 6 mai 2020 que l'article 49 de la loi du 28 avril 2020 transposant la directive (UE) 2017/828 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 2007/36/CE en vue de promouvoir l'engagement à long terme des actionnaires, et portant des dispositions diverses en matière de sociétés et d'associations, est entré en vigueur », et que cet article 49 précise que « l'article 2:6, § 3, du même Code est complété par les mots ", et à condition que le but ou l'objet en vue duquel elle est constituée, ou son but ou son objet réel, ne contreviennent pas à la loi ou à l'ordre public" ». Les parties requérantes en déduisent qu'au moment où la demande a été sollicitée, soit le 25 juin 2019, l'article 2:6, § 3, du Code précité « limitait le contrôle ministériel » puisque la personnalité juridique était accordée dès lors que l'objet de l'AISBL répondait valablement à un but d'utilité internationale, que « le pouvoir d'appréciation du ministre de la Justice dans le cadre de la procédure de reconnaissance était donc seulement marginal » et qu'« un refus ne pouvait être adressé que si l'objet n'a manifestement pas d'utilité internationale ». Dès lors que, selon elles, l'objet de l'AISBL répond à un but d'utilité internationale puisque le but poursuivi est utile pour des personnes en dehors de la Belgique, le ministre de la Justice se devait d'accorder la personnalité juridique à ladite AISBL.

Enfin, les parties requérantes soutiennent que, même à considérer que la modification de l'article 2:6 du Code des sociétés et des associations entrée en vigueur le 6 mai 2020 devait être appliquée par l'auteur de l'acte attaqué, la partie adverse « ne peut raisonnablement estimer que le but de l'AISBL contreviendrait à la loi ou à l'ordre public, et ne peut donc considérer que les motifs de refus feraient apparaître un risque pour la sécurité extérieure de l'État ». Selon elles, il ne peut dès lors pas être jugé que la motivation du refus de la personnalité juridique de l'AISBL compromettrait la sécurité extérieure de l'État et, par conséquent, les motifs de refus de la demande devaient figurer dans l'acte attaqué. Elles ajoutent que les exceptions

prévues par l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ne peuvent être utilisées par l'auteur de l'acte attaqué dans le but de nuire à la connaissance pure et simple des motifs par les fondateurs de l' AISBL. Elles concluent qu' « en refusant purement et simplement la demande de personnalité juridique de l' AISBL et en considérant que la sécurité extérieure de l'État pourrait être mise en cause par les motifs de refus, le Ministre de la Justice a commis une erreur manifeste d'appréciation c'est-à-dire une erreur que toute autre autorité placée dans les mêmes conditions n'aurait pas pu commettre ».

2. Mémoire en réponse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse commence par citer l'article 2:6, § 3, du Code des sociétés et des associations dans sa version modifiée par la loi du 28 avril 2020 transposant la directive (UE) 2017/828 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 2007/36/CE en vue de promouvoir l'engagement à long terme des actionnaires, et portant des dispositions diverses en matière de sociétés et d'associations. Elle explique que la finale de cette disposition (soit les mots « , et à condition que le but ou l'objet en vue duquel elle est constituée, ou son but ou son objet réel, ne contreviennent pas à la loi ou à l'ordre public ») a été ajoutée à cet article par l'article 49 la loi du 28 avril 2020 et que ce texte est entré en vigueur le 6 mai 2020, donc au moment où la partie adverse a statué sur la demande de reconnaissance de l' AISBL, le 25 novembre 2020. Elle ajoute qu'au moment de l'adoption de l'acte attaqué, elle était donc bien habilitée à vérifier que l'objet ou le but de l'association requérante « ne contreviennent pas à la loi ou à l'ordre public » et qu'il importe peu que cette disposition n'était pas encore en vigueur au moment où l'association requérante a introduit sa demande de reconnaissance, puisqu'il appartient à la partie adverse d'appliquer la loi en vigueur au moment où elle statue.

La partie adverse expose ensuite qu'il ressort de l'appréciation confidentielle des services de la Sûreté de l'État que l'association requérante, de par son objet, est de nature à menacer la sécurité extérieure de l'État et donc à contrevenir à « la loi ou à l'ordre public », au sens de l'article 2:6, § 3, du Code des sociétés et associations, que, selon l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, « l'obligation de motiver (...) ne s'impose pas lorsque l'indication des motifs de l'acte peut : 1° compromettre la sécurité extérieure de l'État » et que, vu le motif de refus retenu, elle ne devait pas motiver l'acte attaqué. Enfin, elle soutient qu'elle dispose en l'espèce d'un large pouvoir d'appréciation et que seule une erreur manifeste d'appréciation pourrait être

sanctionnée. Or, selon elle, vu le contenu de l'avis défavorable de la Sûreté de l'État, force est d'admettre qu'elle n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

3. Mémoire en réplique

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes exposent que pour faire application de l'exception prévue par l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, il y a lieu d'examiner en l'espèce le but ou l'objet réel de l'AISBL afin d'analyser si ce but ou cet objet contrevient ou non à la loi ou à l'ordre public, et, si tel devait être le cas, vérifier si les motifs qui permettent d'indiquer que ce but ou cet objet contrevient à la loi ou à l'ordre public, pourraient compromettre la sécurité extérieure de l'État.

Selon elles, il ressort de la lecture de l'objet de l'AISBL que celui-ci ne contrevient ni à la loi, ni à l'ordre public. Il est par ailleurs précisé, dans l'article 3 des statuts, que les différents objectifs poursuivis par l'association seront réalisés conformément aux lois et règlements applicables. La partie adverse ne peut donc raisonnablement estimer que le but de l'AISBL contreviendrait à la loi ou à l'ordre public, et ne peut donc considérer que les motifs de refus feraient apparaître un risque pour la sécurité extérieure de l'État. Comme indiqué dans la requête en annulation, poursuivent-elles, il ne peut rationnellement pas être jugé que la motivation du refus de la personnalité juridique de l'AISBL compromettrait la sécurité extérieure de l'État. Par conséquent, les motifs de refus de la demande devaient figurer dans l'acte attaqué. En refusant purement et simplement la demande de personnalité juridique de l'AISBL et en considérant que la sécurité extérieure de l'État pourrait être mise en cause par les motifs de refus, le ministre de la Justice a commis une erreur manifeste d'appréciation c'est-à-dire une erreur que toute autre autorité placée dans les mêmes conditions n'aurait pas pu commettre.

4. Derniers mémoires

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes insistent sur le fait que la motivation de l'acte attaqué n'est ni adéquate, ni suffisante, ni claire, ni précise. Elles indiquent que le Conseil d'État considère que « si les motifs d'une décision peuvent, pour des raisons de sécurité, ne pas être exprimés dans l'acte en application de l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, cette disposition ne dispense pas l'administration de fonder sa décision sur des motifs pertinents et admissibles ». Elles estiment qu'il convient de comprendre sur quelle base l'auteur de l'acte attaqué a pu considérer que la motivation de celui-ci compromettrait la sécurité extérieure de l'État et constatent qu'à la lecture de l'acte attaqué, si ce n'est une référence à l'article 4 de la loi susmentionnée, aucun motif et aucune référence ne permet de comprendre l'absence de motivation formelle. Elles estiment que l'arrêt n° 241.606 du 24 mai 2018

(ECLI:BE:RVSCE:2018:ARR. 241.606) ne peut être appliqué *mutatis mutandis* au cas d'espèce dès lors que contrairement à la décision attaquée et ayant donné lieu à cet arrêt, le présent acte attaqué, d'une part, ne fait référence à aucune réglementation relative aux demandes de reconnaissance d'une AISBL, notamment au Code des sociétés et des associations, et, d'autre part, ne fait pas référence à une décision d'une autorité compétente sur laquelle l'acte attaqué se fonderait. Elles relèvent que ce n'est que dans le cadre du mémoire en réponse qu'un avis de la Sureté de l'État a été communiqué au Conseil d'État de manière confidentielle. En omettant de se référer à une telle réglementation et à un tel avis, la partie adverse aurait ainsi commis une erreur manifeste d'appréciation. En restreignant à ce point la motivation, la partie adverse n'aurait pas assuré la préservation des intérêts des parties requérantes. Selon elles, la mise en œuvre de l'exception prévue à l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991 n'est pas, en l'espèce, raisonnable alors que son application doit être restrictive.

Par ailleurs, elles citent à nouveau l'article 3 des statuts de l'AISBL et considèrent qu'au égard aux buts poursuivis par l'AISBL, il n'est pas compréhensible que la sécurité extérieure de l'État serait mise en péril. L'interprétation qui doit être donnée aux exceptions à l'obligation de motivation formelle doit être stricte. En raison des considérations qui précèdent, il est selon elles manifeste que la sécurité extérieure de l'État ne réclamait pas une mobilisation absolue de l'exception prévue par l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Partant, selon elles, force est de constater qu'en refusant l'octroi de la personnalité juridique à l'AISBL dont question, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse répète que l'acte attaqué fait expressément référence à « des motifs liés à la sécurité extérieure de l'État ». Elle affirme que les parties requérantes savent donc, à la lecture de l'acte attaqué, quels types de motifs ont justifié le refus. Une référence explicite au Code des sociétés et des associations ou à l'avis de la sûreté de l'État n'aurait apporté aucune indication supplémentaire aux parties requérantes en ce qui concerne les motifs de refus. Sur ce point, conclut-elle, les parties requérantes n'ont aucun intérêt à leur critique. Elle estime qu'en réalité, ce que les parties requérantes souhaitent, c'est savoir pourquoi la partie adverse considère que la sécurité extérieure de l'État est menacée par la constitution de l'association en cause. Or, ces motifs sont précisément confidentiels et ne peuvent être divulgués, conformément à l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, selon lequel : « l'obligation de motiver (...) ne s'impose pas lorsque l'indication des motifs de l'acte peut : 1° compromettre la sécurité extérieure de l'État ». Pour le reste, c'est à la partie adverse

qu'il appartient d'apprécier le risque d'atteinte à la sûreté de l'État et les motifs mis en avant par la Sûreté de l'État ne révèlent aucune erreur manifeste d'appréciation.

A l'audience, les parties requérantes dénoncent une atteinte flagrante au principe du contradictoire, une atteinte au procès équitable et aux droits de la défense ainsi qu'une atteinte à la liberté d'association. Elles font grief à la partie adverse d'avoir, par l'acte attaqué, sanctionné et préjudicié une entité en formation et deux personnes physiques en raison de l'identité et de la nationalité du troisième fondateur.

Elles rappellent par ailleurs un argument soulevé dans leur dernier mémoire, selon lequel l'acte attaqué ne vise ni la disposition du Code des sociétés et associations dont il a été fait application, ni l'avis de la Sûreté de l'État dont elles n'ont appris l'existence qu'à la lecture du mémoire en réponse.

VI.2. Appréciation

1. En ce qu'elles dénoncent à l'audience une atteinte flagrante au principe du contradictoire, une atteinte au procès équitable et aux droits de la défense ainsi qu'une atteinte à la liberté d'association au motif que l'acte attaqué serait fondé sur l'identité et la nationalité du troisième fondateur de leur association, les parties requérantes prennent un moyen nouveau.

Soulevé tardivement, il est irrecevable. Il en va ainsi même dans la mesure où ce moyen nouveau relève partiellement de l'ordre public, dès lors que l'invocation de ce moyen à l'audience, alors qu'il aurait à l'évidence pu être soulevé au plus tard dans le dernier mémoire, voire dès le mémoire en réplique, et alors que les parties requérantes n'invoquent aucune circonstance exceptionnelle justifiant cette invocation tardive, apparaît en l'espèce comme une atteinte avérée à la loyauté procédurale, qui constitue un manquement substantiel au déroulement normal et adéquat de l'examen du recours.

Quant aux deux critiques relatives au fait que l'acte attaqué ne vise ni la disposition du Code des sociétés et associations dont il a été fait application, ni l'avis de la Sûreté de l'État, développées au stade du dernier mémoire et rappelées à l'audience, elles reviennent à conférer tardivement un tour totalement nouveau à l'exposé fait dans la requête de la manière dont la partie adverse aurait, en adoptant l'acte attaqué, commis une erreur manifeste d'appréciation ou violé les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Il s'agit donc en réalité de moyens nouveaux qui, ne relevant pas de l'ordre public, auraient dû être soulevés dès la requête en annulation, pour la première des deux critiques, et dès le mémoire en réplique, pour la seconde. Soulevés tardivement, ces griefs sont irrecevables.

2. La légalité d'un acte administratif, fût-il pris à la suite d'une demande, s'apprécie au regard de la législation en vigueur à la date de son accomplissement. En effet, l'application immédiate de la loi nouvelle implique que celle-ci s'applique non seulement aux situations qui naissent à partir de son entrée en vigueur mais aussi aux effets futurs de situations nées sous le régime de la loi antérieure qui se produisent ou se prolongent sous l'empire de cette loi nouvelle, pour autant que cette application ne porte pas atteinte à des droits déjà irrévocablement fixés. Dès lors, lorsque la législation change entre le moment où une autorisation est demandée et celui où la décision est prise, celle-ci doit en principe être fondée sur la nouvelle législation.

En l'espèce, la demande d'obtention de la personnalité juridique pour l'AISBL constituée notamment par les parties requérantes a été introduite le 25 juin 2019 et la décision quant à cette demande, qui constitue l'acte attaqué, a été adoptée le 25 novembre 2020.

Entre le moment où la demande a été introduite et celui où a été adopté l'acte attaqué, soit le 6 mai 2020, est parue au *Moniteur belge* la loi du 28 avril 2020 transposant la directive (UE) 2017/828 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 2007/36/CE en vue de promouvoir l'engagement à long terme des actionnaires, et portant des dispositions diverses en matière de sociétés et d'associations. L'article 49 de cette loi a complété l'article 2:6, § 3, du Code des sociétés et des associations par les mots « , et à condition que le but ou l'objet en vue duquel elle est constituée, ou son but ou son objet réel, ne contreviennent pas à la loi ou à l'ordre public ». Conformément à l'article 239, alinéa 2, de cette même loi, l'article 49, précité, est entré en vigueur le 6 mai 2020, sans être assorti de la moindre disposition transitoire.

Par conséquent, l'article 2:6, § 3, du Code des sociétés et des associations, ainsi complété, était d'application immédiate à tous les dossiers en cours d'instruction, y compris ceux qui ont été introduits par une demande antérieure à la date d'entrée en vigueur précitée, tels que celui introduit par le notaire des parties requérantes. Il ne peut donc être reproché à la partie adverse d'avoir fait

application de la version nouvelle de cette disposition lorsqu'elle a adopté l'acte attaqué.

3. Tel que modifié par l'article 49 de la loi du 28 avril 2020, précitée, l'article 2:6, § 3, du Code des sociétés et associations dispose :

« § 3. Les AISBL acquièrent la personnalité juridique à la date de l'arrêté royal portant leur reconnaissance. A cette fin, l'acte constitutif est communiqué au ministre qui a la Justice dans ses attributions avec la demande d'octroi de la personnalité juridique et d'approbation des statuts. La personnalité juridique sera accordée si l'objet de l'AISBL répond aux conditions visées à l'article 10:1, et à condition que le but ou l'objet en vue duquel elle est constituée, ou son but ou son objet réel, ne contreviennent pas à la loi ou à l'ordre public. »

La partie adverse expose qu'il ressort de l'appréciation confidentielle des services de la Sûreté de l'État que l'association requérante, par son objet, est de nature à menacer la sécurité extérieure de l'État et donc à contrevenir à « la loi ou à l'ordre public », au sens de l'article 2:6, § 3, du Code des sociétés et associations.

Au vu de la motivation de cet avis, qui constitue la pièce confidentielle 4 du dossier administratif, dont le Conseil d'État a pris connaissance dans le cadre de l'examen du présent recours, une telle appréciation n'est entachée d'aucune erreur manifeste, seule erreur d'appréciation que le Conseil d'État pourrait censurer en la matière. L'acte attaqué repose donc bien sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles.

4. Enfin, l'acte attaqué est suffisamment motivé formellement en indiquant que ce sont précisément des motifs liés à la sécurité extérieure de l'État qui justifient le refus de donner suite à la demande d'obtention de la personnalité juridique pour l'association des parties requérantes. Exiger une motivation formelle plus étendue de la part de la partie adverse reviendrait à méconnaître la portée de l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, invoqué à juste titre dans l'acte attaqué, et en vertu duquel « l'obligation de motiver (...) ne s'impose pas lorsque l'indication des motifs de l'acte peut : 1° compromettre la sécurité extérieure de l'État ».

Le moyen unique n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure calculée au montant de base de 770 euros.

Compte tenu du rejet du recours en annulation, les parties requérantes doivent être considérées comme les parties succombantes dans ce litige et la partie adverse comme celle ayant obtenu gain de cause, au sens de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il y a donc lieu d'accorder à la partie adverse l'indemnité de procédure, au montant sollicité.

Les autres dépens doivent, pour la même raison, également être supportés par les parties requérantes.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La confidentialité des pièces 3 et 4 du dossier administratif est maintenue.

Article 3.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse, à concurrence de la moitié chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 29 mars 2024, par la XI^e chambre du
Conseil d'État composée de :

Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Joëlle Sautois,
Xavier Dupont,

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Nathalie Van Laer