

**CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.**

**A R R E T**

n° 79.845 du 21 avril 1999

A.81.623/VI-14.859

En cause : **l'Association sans but lucratif  
Fédération nationale des auto-écoles  
professionnelles de Belgique,**  
ayant élu domicile chez  
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,  
rue de Suisse 24  
1060 Bruxelles,

contre :

1. **l'Office de contrôle des mutualités  
et des Unions nationales de mutualités,**  
ayant élu domicile chez  
Mes Johan VANDEN EYNDE et  
Jean-Marc WOLTER, avocats,  
avenue de la Couronne 340  
1050 Bruxelles,
2. **l'Etat belge,** représenté par  
le Ministre des Affaires sociales.

-----  
**LE CONSEIL D'ETAT, VI<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 18 décembre 1998 par l'Association sans but lucratif "Fédération nationale des auto-écoles professionnelles de Belgique" qui demande l'annulation de "la décision du 9 novembre 1998 du conseil de l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités décidant de ne pas donner suite à la plainte déposée par la partie requérante, notifiée dans une lettre ordinaire datée du 2 décembre 1998";

Vu le mémoire en réponse et le dossier administratif;

Vu le rapport de M. DEROUAUX, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'article 68, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités;

Vu l'ordonnance du 8 mars 1999, notifiée aux parties, ordonnant le dépôt du rapport et fixant l'affaire à l'audience du 24 mars 1999;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me JOASSART, loco Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me WOLTER, avocat, comparaissant pour la première partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DEROUAUX, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits nécessaires à l'examen de la requête sont les suivants :

1. La partie requérante, qui a notamment pour objet d'entreprendre toute démarche utile aux intérêts professionnels de ses membres, a introduit, le 13 mars 1997, une plainte auprès de l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités par laquelle elle dénonce l'intervention de l'association sans but lucratif "Drive Mut", constituée par des groupements mutualistes relevant de l'Union nationale des mutualités socialistes, dans le secteur d'activité des écoles de conduite automobiles agréées.

2. Par une citation du 2 mai 1997, la partie requérante a introduit devant le tribunal de première instance de Bruxelles une action en dissolution de l'A.S.B.L. "Drive Mut" sur la base de l'article 18 de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique.

3. Le 25 juin 1997, le conseil de la partie requérante est intervenu pour demander quelle suite avait été réservée à la plainte déposée le 13 mars 1997.

4. Par lettre du 23 juillet 1997, signée "Pour l'administrateur général, absent, le Premier Conseiller W. VAN BEECK", l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités a répondu à la lettre du 25 juin 1997 dans les termes suivants :

" Objet : Fédération Nationale des Auto-écoles professionnelles de Belgique/Drive Mut.

Monsieur l'Avocat,

Votre lettre du 25 juin 1997 concernant l'objet cité sous rubrique a retenu toute mon attention.

Par la présente, je vous informe toutefois que l'Office de contrôle a pour jurisprudence de ne pas se prononcer sur des plaintes qui font également l'objet d'un litige devant une juridiction.

Veuillez agréer, Monsieur l'Avocat, l'assurance de ma considération distinguée".

La décision contenue dans cette lettre a été annulée par l'arrêt n° 69.965 du 3 décembre 1997.

5. L'examen de l'arrêt du Conseil d'Etat a, semble-t-il, été porté à l'ordre du jour du conseil de la partie adverse à la séance du 26 janvier 1998. La partie adverse indique dans son mémoire en réponse qu'à la suite de cette séance, une étude de la question de la compatibi-

lité des activités de l'A.S.B.L. Drive Mut avec la loi du 6 août 1990 fut demandée au service juridique de l'Office.

6. La note du service juridique au président et aux membres du conseil contient une "proposition au conseil" selon laquelle il y a lieu de conclure que les activités de l'A.S.B.L. Drive Mut sont compatibles avec la loi du 6 août 1990 mais qu'elles doivent être organisées sous le couvert d'une autre forme juridique.

7. L'examen de l'analyse juridique a été inscrit à l'ordre du jour du conseil à la séance du 6 avril 1998.

8. Selon l'extrait du procès-verbal de la séance versé au dossier administratif, le conseil de la partie adverse a pris la décision rédigée dans les termes suivants :

" 3.7 - Compatibilité des activités développées par l'A.S.B.L. "Drive Mut" avec la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales - Analyse juridique - doc. 98/45/D2/A

(...)

Cependant, en ce qui concerne la compatibilité des activités de l'A.S.B.L. "Drive Mut" avec les articles 2 et 3 de la loi du 6.8.1990, le Conseil décide d'attendre le jugement du tribunal."

La partie requérante n'a pas été informée de cette décision prise par le conseil en sa séance du 6 avril 1998 à laquelle la lettre du président du conseil du 27 avril 1998 ne fait même pas allusion, créant l'apparence d'une décision prise par le seul président en vertu de quelque délégation.

La partie adverse, elle-même, se prévaut du fait que la décision a été prise par le conseil en séance du 6 avril 1998 et non par le président par lettre du 27 avril 1998.

9. La lettre du 27 avril 1998 que la partie requérante désigne comme l'acte attaqué doit en réalité s'analyser comme une simple notification d'une décision prise par le conseil de l'Office; la partie adverse ne fait pas une autre analyse lorsqu'elle indique en page 6 de son mémoire en réponse :

" Par sa lettre du 27 avril 1998, ici querellée, le Président de la partie adverse a informé la partie requérante, de la décision d'attente et de poursuite de l'examen de sa plainte, prise par le conseil de l'Office le 6 avril 1998";

10. Par un arrêt n° 75.450 du 23 juillet 1998, la décision prise le 6 avril 1998 a été annulée dans les termes suivants :

" Considérant que la requérante prend un second moyen de l'absence de motif, de l'erreur dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de l'article 52, 10°, de la loi du 9 août 1990 précitée, du principe de bonne administration, spécialement en ce que l'autorité administrative doit statuer dans un délai raisonnable, du principe de la séparation des pouvoirs, du principe de l'autorité de la chose jugée, de la loi du 29 juin 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir;

en ce que l'acte attaqué refuse d'examiner et de donner suite à la plainte de la partie requérante au motif que "l'Office a pour jurisprudence de ne pas se prononcer sur des plaintes qui font également l'objet d'un litige devant une juridiction";

alors que, première branche, tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, lesquels doivent figurer dans l'acte lui-même;

Considérant, quant à la première branche, que la décision attaquée est relatée dans le procès-verbal de la séance du conseil de la partie adverse du 6 avril 1998; qu'il ressort de l'extrait de ce procès-verbal que le conseil avait à son ordre du jour l'examen de l'analyse juridique de la compatibilité des activités de l'A.S.B.L. Drive Mut avec la loi du 6 août 1990; qu'il était saisi d'une note contenant une proposition qu'il n'a pas retenue, puisque, selon, le procès-verbal "cependant, en ce qui concerne la compatibilité des activités de l'A.S.B.L. "Drive Mut" avec les articles 2 et 3 de la loi du 6.8.1990, le Conseil décide d'attendre le jugement du tribunal"; que

l'extrait du procès-verbal ne donne aucune motivation; qu'à supposer que l'adverbe "cependant" marque une opposition par rapport à la proposition faite par le service juridique, l'extrait du procès-verbal n'indique ni sur quel point, ni pour quel motif le conseil a décidé de s'écarter de l'analyse juridique qui lui était proposée; qu'en sa première branche, le moyen est fondé;

Considérant que l'examen des autres branches ne pourrait conduire à une annulation plus étendue,

## **D E C I D E :**

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

Est annulée la décision du 6 avril 1998 de l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités, notifiée par une lettre du 27 avril 1998 et relative à la plainte de l'Association sans but lucratif Fédération nationale des auto-écoles professionnelles de Belgique".

11. En sa séance du 9 novembre 1998 le Conseil de la partie adverse a, aux termes du procès-verbal, décidé ce qui suit :

" Le Conseil prend connaissance de l'arrêt n°75.450 du 23 juillet 1998 du Conseil d'Etat annulant sa décision du 6 avril 1998 concernant la plainte de l'a.s.b.l. Fédération nationale des auto-écoles de Belgique.

Cette annulation a été décidée pour absence de motivation, le Conseil n'ayant pas précisé les raisons pour lesquelles il décidait d'attendre le jugement du Tribunal.

Il convient en conséquence de reprendre l'examen de la plainte de cette A.S.B.L. conformément aux enseignements des arrêts du Conseil d'Etat 69.965 du 3 décembre 1997 et 75.450 du 23 juillet 1998, imposant à l'Office, sur base de l'article 52, 10°, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, d'examiner concrètement les plaintes dont il est saisi, sans possibilité de faire simplement référence à sa jurisprudence et après d'y donner la suite qui lui paraît adéquate.

Procédant à ce nouvel examen, le Conseil relève que par une citation du 2 mai 1997, l'a.s.b.l. Fédération nationale des auto-écoles professionnelles de Belgique a introduit devant le Tribunal de première instance de

Bruxelles une action en dissolution de l'a.s.b.l. Drive Mut, sur la base de l'article 18 de la loi du 27 janvier(sic) 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique.

Dans cet acte, l'a.s.b.l. Fédération nationale des auto-écoles professionnelles de Belgique invoque la violation de la loi et de l'ordre public par l'a.s.b.l. Drive Mut en ce que cette dernière permettrait à un organisme mutualiste de poursuivre un but contraire à la loi du 6 août 1990.

Le Conseil estime qu'un débat judiciaire s'est dès lors noué concernant l'éventuelle contrariété de l'objet social de l'a.s.b.l. Drive Mut avec la loi du 6 août 1990.

Le Conseil estime que cette action judiciaire est manifestement "connexe" à la plainte dont il a à connaître.

A l'issue de cet examen, le Conseil, unanime, estime que la solution la plus adéquate à réserver à la plainte qui lui a été soumise est de surseoir à se prononcer à son sujet jusqu'à ce que le Tribunal de première instance de Bruxelles ait statué par un jugement définitif coulé en force de chose jugée en la cause opposant la plaignante à l'a.s.b.l. Drive Mut visant à obtenir la dissolution de cette dernière.

Conformément à l'article 5 de l'arrêté royal du 6 juin 1991 portant organisation, fonctionnement et statut du personnel de l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités et comme de manière habituelle, le Président est chargé de notifier la présente décision à la partie plaignante".

Cette décision, qui fait l'objet du présent recours, a été notifiée le 2 décembre 1998 à la requérante et à son conseil.

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité fondée sur la tardiveté de la requête; qu'elle soutient que celle-ci n'a pas été introduite dans le délai de 15 jours prescrit par l'article 2 de l'arrêté royal du 30 septembre 1992 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat en cas de recours prévu par l'article 68 de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités;

Considérant que la requête a été introduite par lettre recommandée à la poste le 18 décembre 1998; que la partie adverse a fait parvenir des documents dont il résulte que la décision attaquée a été notifiée à la partie requérante et à son conseil par pli recommandé à la poste le 2 décembre 1998; qu'à supposer que la requérante ait reçu la lettre recommandée le jeudi 3 décembre 1998, au plus tôt, le délai de 15 jours prescrit par l'article 2 de l'arrêté royal du 30 septembre 1992, précité, n'a pu commencer à courir que le lendemain du jour de la notification, soit le vendredi 4 décembre 1998, et qu'il est venu à échéance quinze jours plus tard, soit le vendredi 18 décembre 1998; qu'introduite par lettre recommandée à cette date, la requête n'est pas tardive; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de l'erreur dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de l'article 52, 10°, de la loi du 9 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, de la violation du principe de bonne administration, spécialement de ce que l'autorité administrative doit statuer dans un délai raisonnable, de la violation du principe de la séparation des pouvoirs et de la violation du principe de l'autorité de la chose jugée, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir, en ce que l'acte attaqué refuse d'examiner et de donner suite à sa plainte aux motifs qu'elle a introduit le 2 mai 1997 une action en dissolution de l'A.S.B.L. "Drive Mut", toujours pendant devant le tribunal de première instance de Bruxelles, et que, compte tenu de la connexité de cette action judiciaire et de la plainte portée devant elle, il y avait lieu de surseoir jusqu'à ce qu'une décision coulée en force de chose jugée ait tranché la question, alors que, première branche, tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles,

lesquels doivent figurer dans l'acte lui-même, deuxième branche, l'Office de contrôle a pour mission légale d'examiner les plaintes et de leur donner la suite adéquate, ce régime spécifique de contrôle ayant été voulu par le législateur pour compléter celui qu'exercent les juridictions ordinaires et le Conseil d'Etat, troisième branche, le fait qu'une action en justice postulant la dissolution de l'A.S.B.L. "Drive Mut" soit actuellement pendante devant le Tribunal de première instance ne dispense nullement la partie adverse de son obligation de contrôle à l'égard des mutualités et des unions nationales, le principe de la séparation des pouvoirs n'imposant pas à l'autorité administrative de surseoir à décider durant l'instruction des demandes portées en justice, quatrième branche, en décidant de surseoir à statuer dans l'attente de la décision du tribunal, la partie adverse la prive de la garantie, voulue par le législateur, d'un recours devant une autorité indépendante tenue de donner à la plainte une suite adéquate dans un délai raisonnable, ce d'autant plus que l'action en justice vise l'A.S.B.L. "Drive mut", tandis que la plainte auprès de la partie adverse vise les mutualités et l'Union nationale associées au sein de l'A.S.B.L., et que l'autorité relative de chose jugée qui s'attachera au jugement du tribunal civil ne liera pas la partie adverse, puisqu'elle n'est pas partie à la cause, cinquième branche, une "jurisprudence" de l'office ne le dispensait pas de donner une suite adéquate aux plaintes déposées, ni de procéder à un examen véritable de la plainte qui aurait permis d'apercevoir que l'existence d'un litige pendant devant le tribunal de première instance de Bruxelles n'empêchait pas la partie adverse de remplir sa mission légale;

Considérant que la partie adverse répond que le moyen, dans son ensemble, repose sur un postulat erroné, puisqu'elle n'a aucunement refusé d'examiner la plainte de la requérante et d'y donner suite, les pièces du dossier démontrant que le Conseil de l'Office a examiné la plainte

le 9 novembre 1998 et que c'est après cet examen qu'il a décidé d'attendre le jugement du tribunal, que le principe de bonne administration lui imposait de recueillir, avant de prendre position, toutes les données de fait, informations et avis, ce qui l'a conduit à décider qu'elle ne pouvait statuer de manière définitive sur une question qu'il appartient en priorité au pouvoir judiciaire de trancher, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, qu'elle a veillé à se conformer à l'arrêt n° 69.965 du 3 décembre 1997 en examinant la plainte sans se limiter à se référer à sa jurisprudence et qu'elle a, tenant compte de l'arrêt 75.450 du 23 juillet 1998, pris soin de motiver sa décision en faisant mention d'un débat judiciaire connexe dont elle a estimé devoir attendre l'issue; qu'elle soutient encore qu'en utilisant l'expression "donner la suite adéquate" dans l'article 52, 10°, de la loi du 6 août 1990, précitée, le législateur lui a laissé un large pouvoir d'appréciation quant à la suite à réserver aux plaintes qu'elle reçoit, ce qui lui donne une latitude plus étendue que celle d'une juridiction, tenue de statuer; que ce pouvoir d'appréciation lui permet notamment d'attendre qu'une juridiction de l'ordre judiciaire ait statué sur une question manifestement connexe, mettant en cause les mêmes personnes et pouvant aboutir à une décision revêtue de l'autorité de chose jugée même à l'égard de l'Office; que pour démontrer cette connexité entre la plainte et l'action pendante devant le tribunal de première instance, la requérante affirme que si l'action en justice est dirigée contre l'A.S.B.L. "Drive mut", alors que la plainte vise les mutualités et l'Union nationale de mutualités formant les associées de cette A.S.B.L., il reste qu'en cas de dissolution judiciaire de l'A.S.B.L., les mutualités et l'Union nationale seraient réputées avoir exercé l'activité en tant qu'associées de fait, ce qui revient exactement à la situation dénoncée dans la plainte;

Considérant que le procès-verbal de la séance du 9 novembre 1998 mentionne qu'après avoir pris connaissance de l'arrêt n° 75.450 du 23 juillet 1998 annulant pour défaut de motivation sa décision du 6 avril 1998, le Conseil de l'Office a procédé à un nouvel examen de la situation et décidé de ne pas se prononcer sur la plainte de la requérante en raison de l'action introduite par celle-ci devant le tribunal de première instance en vue de faire prononcer la dissolution de l'A.S.B.L. "Drive mut" comme contraire à la loi du 6 août 1990 et à l'ordre public; qu'ainsi, la partie adverse a donné à sa décision une motivation conforme aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée; que le procès-verbal de l'acte attaqué fait apparaître que la partie adverse n'a nullement refusé d'examiner la plainte de la requérante mais qu'elle a seulement estimé devoir attendre, pour se prononcer, que le juge judiciaire eût statué sur l'action en dissolution de l'A.S.B.L. "Drive mut" introduite par la requérante sur la base d'arguments analogues à ceux invoqués dans la plainte, à savoir que les services proposés seraient étrangers à la mission légale des mutualités ; qu'il n'apparaît pas qu'en différant sa décision définitive pour les motifs indiqués, la partie adverse se soit refusée à donner à cette plainte une suite adéquate, mais qu'elle a exercé régulièrement le pouvoir d'appréciation que lui reconnaît l'article 52, 10°, de la loi du 6 août 1990, précitée; qu'au surplus, les éléments du dossier ne font apparaître ni que la décision attaquée se serait fondée sur des faits matériellement inexacts ni qu'elle procéderait d'une erreur manifeste d'appréciation; que le moyen n'est pas fondé,

**D E C I D E :**

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

La requête est rejetée.

**Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs, sont mis à charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI<sup>e</sup> chambre, le vingt et un avril 1900 nonante-neuf par :

|                            |                       |
|----------------------------|-----------------------|
| MM. CLOSSET,               | président de chambre, |
| HANSE,                     | conseiller d'Etat,    |
| LEWALLE,                   | conseiller d'Etat,    |
| M <sup>me</sup> NOTEBAERT, | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

Chr. NOTEBAERT.

Ch.-L. CLOSSET.