CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 253.002 du 17 février 2022

A. 228.463/XV-4131

En cause : **l'association sans but lucratif UNION DES ENTREPRISES À PROFIT SOCIAL** (UNISOC),
ayant élu domicile chez
M^e^ François BELLEFLAMME, avocat,
rue de Suisse, 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par

1. le Ministre de l'Économie et du Travail,
2. le Ministre de la Justice,
   ayant élu domicile chez
   M^e^ Sébastien DEPRÉ, avocat,
   place Flagey, 7
   1050 Bruxelles,
3. le Ministre des Finances,
4. le Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 26 juin 2019, l'association sans but lucratif (ASBL) Union des entreprises à profit social (UNISOC) demande l'annulation « [d]es articles 3:186 à 3:192 de l'arrêté royal du 29 avril 2019 portant exécution du Code des sociétés et des associations (*Moniteur belge*, 30 avril 2019, pp. 42246 et suivantes) ».

II. Procédure

Le ministre de la Justice et le ministre des Finances ont déposé des mémoires en réponse.

Le ministre de la Justice a déposé un dossier administratif.

La partie requérante a déposé des mémoires ampliatif et en réplique.

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

Le rapport concluant à l'annulation a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 30 décembre 2021 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

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. Le cadre législatif et l'adoption de l'acte attaqué

III.1. Le cadre législatif

1. Le Code des sociétés et des associations est adopté par la loi du 23 mars 2019 « introduisant le Code des sociétés et des associations et portant des dispositions diverses », publiée au Moniteur belge le 4 avril 2019 et entrée en vigueur le 1^er^ mai 2019.

En son article 1:28, § 1^er^, le Code des sociétés et des associations définit la notion de « petites ASBL et AISBL » dans les termes qui suivent :

« Les petites ASBL et AISBL sont les ASBL et AISBL qui, à la date du bilan du dernier exercice clôturé, ne dépassent pas plus d'un des critères suivants :
- nombre de travailleurs, en moyenne annuelle : 50 ;
- chiffre d'affaires annuel, hors taxe sur la valeur ajoutée : 9 000 000 euros ;
- total du bilan : 4 500 000 euros ».

Le même Code impose, dans son article 3:47, des obligations en matière d'établissement des comptes annuels et budgets des ASBL et AISBL, qui se lisent comme suit, dans leur version à la date d'introduction de la requête :

« § 1^er^. L'organe d'administration établit chaque année des comptes annuels, dont la forme et le contenu sont déterminés par le Roi.

Les comptes annuels de l'ASBL ou l'AISBL, ainsi que le budget de l'exercice social qui suit l'exercice social sur lequel portent ces comptes annuels, doivent être soumis pour approbation à l'assemblée générale dans les six mois de la date de clôture de l'exercice social.
L'organe d'administration dresse chaque année un inventaire suivant les critères d'évaluation fixés par le Roi.
§ 2. Les petites ASBL ou AISBL peuvent établir leurs comptes annuels conformément à un modèle simplifié déterminé par le Roi si, à la date du bilan du dernier exercice clôturé, elles ne dépassent pas plus d'un des critères suivants:
1° un nombre de travailleurs en moyenne annuelle de 5, déterminé conformément à l'article 1:28, § 5;
2° 334 500 euros pour le total des recettes, autres que non récurrentes, hors taxe sur la valeur ajoutée;
3° 1 337 000 euros pour le total des avoirs;
4° 1 337 000 euros pour le total des dettes.
Le Roi peut adapter les montants visés à l'alinéa 1er à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.
§ 3. Les petites ASBL ou AISBL peuvent établir leurs comptes annuels suivant un schéma abrégé déterminé par le Roi.
§ 4. Les micro-ASBL ou micro-AISBL peuvent établir leurs comptes annuels suivant un microschéma déterminé par le Roi.
(…)
§ 7. Dans les trente jours de leur approbation par l'assemblée générale, les comptes annuels des ASBL ou AISBL autres que celles qui à la date du bilan du dernier exercice clôturé ne dépassent pas plus d'un des critères visés au paragraphe 2 sont déposés par les administrateurs à la Banque nationale de Belgique.
Sont déposés en même temps et conformément à l'alinéa 1er:
1° un document contenant les nom et prénom des administrateurs et, le cas échéant, des commissaires en fonction;
2° le cas échéant, le rapport du commissaire;
3° le cas échéant, le rapport de gestion.
Le Roi détermine les modalités et conditions du dépôt des documents visés aux alinéas 1er et 2, ainsi que le montant et le mode de paiement des frais de publicité. Le dépôt n'est accepté que si les dispositions arrêtées en exécution du présent alinéa sont respectées.
Dans les quinze jours ouvrables qui suivent l'acceptation du dépôt, celui-ci fait l'objet d'une mention dans un recueil établi par la Banque nationale de Belgique sur un support et selon les modalités que le Roi détermine. Le texte de cette mention est adressé par la Banque nationale de Belgique au greffe du tribunal de l'entreprise où est tenu le dossier de l'ASBL ou l'AISBL, prévu à l'article 2:7, pour y être versé.
La Banque nationale de Belgique est chargée de délivrer copie, sous la forme déterminée par le Roi, à ceux qui en font la demande, même par correspondance, soit de l'ensemble des documents qui lui ont été transmis en application des alinéas 1er et 2, soit des documents visés aux alinéas 1er et 2 relatifs à des associations nommément désignées et à des années déterminées qui lui ont été transmis. Le Roi détermine le montant des frais à acquitter à la Banque nationale de Belgique pour l'obtention des copies visées au présent alinéa.
Les greffes des tribunaux obtiennent sans frais et sans retard de la Banque nationale de Belgique, copie de l'ensemble des documents visés aux alinéas 1er et 2, sous la forme déterminée par le Roi.
La Banque nationale de Belgique est habilitée à établir et à publier, selon les modalités déterminées par le Roi, des statistiques globales et anonymes relatives à tout ou partie des éléments contenus dans les documents qui lui sont transmis en application des alinéas 1er et 2.
§ 8. Le paragraphe 7, alinéa 1er, n'est pas applicable aux associations visées au paragraphe 5, 2°.

§ 9. Le ministre qui a la Justice dans ses attributions ou son délégué peut autoriser, dans des cas spéciaux et moyennant l'avis motivé de la Commission des normes comptables, des dérogations aux arrêtés royaux pris en exécution du présent titre.
La Commission des normes comptables est informée de la décision du ministre ou de son délégué.
L'ASBL ou l'AISBL à laquelle la dérogation a été accordée, mentionne cette dérogation parmi les règles d'évaluation dans l'annexe aux comptes annuels.».

L'article 3:51 du même Code – dont la violation n'est pas invoquée par la partie requérante – comporte des dispositions équivalentes en ce qui concerne les « petites fondations », définies à l'article 1:30.

2. Le 4 septembre 2018, alors que le Code des sociétés et des associations n'est pas encore adopté, un avant-projet de loi « modifiant le Code des sociétés et des associations et la loi introduisant le Code des sociétés et des associations et portant des dispositions diverses concernant les libéralités et les comptes annuels d'associations et de fondations » est soumis à la section de législation du Conseil d'État pour avis.

Un avis n° 64.217/2 est donné le 1er octobre 2018 par la section de législation.

La partie adverse expose qu'à la suite de l'acceptation de la démission du gouvernement le 21 décembre 2018, l'avant-projet n'est pas déposé à la Chambre.

3. Une proposition de loi « modifiant le Code des sociétés et des associations concernant les libéralités et les comptes annuels d'associations et de fondations et modifiant l'article 3*bis*, § 2, alinéa 2, de la loi du 2 avril 1962 relative à la Société fédérale de Participations et d'Investissement et les sociétés régionales d'investissement en ce qui concerne les administrateurs indépendants», est déposée à la Chambre des représentants le 13 février 2019. Selon la partie adverse, le texte de cette proposition reproduit celui de l'avant-projet précité.

L'exposé des motifs indique notamment ce qui suit :

« La présente proposition de loi prévoit la généralisation de l'obligation de dépôt des comptes annuels des associations et des fondations, quelle que soit la taille de celles-ci, à la Centrale des bilans de la Banque nationale de Belgique.

Actuellement, les comptes annuels des petites associations et fondations sont encore déposés sur support papier au greffe du tribunal, tandis que les grandes associations et fondations les déposent déjà à la BNB. L'obligation de dépôt au greffe est supprimée.

Un dépôt généralisé à la BNB implique une simplification administrative pour les greffes, d'une part, et pour les associations et les fondations, d'autre part (le déplacement physique au greffe est remplacé par un simple dépôt électronique sur Internet), accroît le nombre de documents numérisés exploitables, garantit la possibilité d'obtenir des statistiques des petites associations et fondations ainsi que la possibilité effective de détecter des associations et des fondations dormantes sans devoir consulter manuellement l'ensemble des dossiers individuels au greffe ».
(Proposition de loi modifiant le Code des sociétés et des associations concernant les libéralités et les comptes annuels d'associations et de fondations et modifiant l'article 3bis, § 2, alinéa 2, de la loi du 2 avril 1962 relative à la Société fédérale de Participations et d'Investissement et les sociétés régionales d'investissement en ce qui concerne les administrateurs indépendants, exposé des motifs, Doc., Ch., 2018-2019, n° 3550/001, p. 3 et 4).

L'article 9 de cette proposition dispose notamment comme il suit :

« À l'article 3:47, § 7, du même Code, les modifications suivantes sont apportées:
1° à l'alinéa 1er, les mots "autres que celles qui à la date du bilan du dernier exercice clôturé ne dépassent pas plus d'un des critères visés au § 2," sont abrogés;
[...] ».

Le commentaire de cet article 9 se lit notamment comme il suit :

« Art. 9
Cette modification prévoit l'obligation de dépôt des comptes annuels à la Banque nationale de Belgique de toutes les ASBL et AISBL, y compris des petites ASBL et AISBL. Le Roi détermine les modalités et les conditions du dépôt de ce document.
[...] ».

Cette proposition de loi n'est pas adoptée avant la dissolution des Chambres et est considérée comme étant caduque le 23 mai 2019.

4. Le Code de droit économique dispose, par ailleurs, comme il suit, en son article III, 85, § 2 (tel que modifié par la loi du 5 mai 2019 portant dispositions diverses en matière d'informatisation de la Justice, de modernisation du statut des juges consulaires et relativement à la banque des actes notariés) :

« Les associations sans but lucratif, les fondations et les associations internationales sans but lucratif qui n'excèdent pas un des critères visés au paragraphe 2 des articles respectifs 3:47 et 3:51 du Code des sociétés et des associations ne doivent pas tenir de comptabilité selon les prescrits des articles III.83 et III.84 lorsque les opérations se traduisant par des mouvements de disponibilités en espèces ou en comptes sont inscrites sans retard, de manière fidèle et complète et par ordre de date dans un livre comptable unique selon le modèle déterminé par le Roi ».

III.2. L'adoption de l'arrêté royal du 29 avril 2019 portant exécution du Code des sociétés et des associations

5. Le 9 novembre 2018, le ministre de la Justice transmet à l'Autorité de protection des données un projet d'arrêté royal portant exécution du Code des sociétés et des associations en sollicitant un avis sur plusieurs dispositions de ce projet. L'avis est donné le 16 janvier 2019.

6. Le 31 janvier 2019, le projet d'arrêté royal est adressé à l'Inspection des Finances, qui donne son avis le 5 février 2019.

7. Le projet d'arrêté royal est examiné à deux reprises par la section de législation du Conseil d'État.

Dans son avis n° 65.614/2 du 27 mars 2019, la section de législation indique notamment ce qui suit :

« Le Code des sociétés et des associations oblige le Roi à prendre des mesures d'exécution de certaines de ses dispositions, qui ne semblent pas toutes faire l'objet d'une exécution dans l'arrêté en projet ni dans d'autres arrêtés notamment :
[...]
- les articles 3:15, alinéa 3, 3:47, § 7, alinéa 6, et 3:51, § 7, alinéa 6, en ce qui concerne la forme dans laquelle les documents doivent être transmis.
[...]
Les mesures d'exécution requises par le législateur doivent être prises et devraient figurer dans l'arrêté en projet. Si tel est le cas, les dispositions pertinentes du Code des sociétés et des associations seront visées à l'alinéa 1er du préambule ».

8. Le 29 avril 2019, l'arrêté royal portant exécution du Code des sociétés et des associations est adopté. Il est publié au Moniteur belge le 30 avril 2019 et entre en vigueur le 1er mai 2019, soit le même jour que le nouveau Code des sociétés et des associations.

Il s'agit de l'acte dont les articles 3:186 à 3:192 sont attaqués.

III.3. L'objet des dispositions attaquées

L'arrêté royal du 29 avril 2019, précité, comporte un livre 3 consacré aux « comptes annuels, comptes consolidés et formalités de publicité », dont le titre IV est intitulé « Comptes annuels des ASBL, AISBL et fondations qui tiennent une comptabilité simplifiée ». Le recours est dirigé contre les dispositions insérées dans le chapitre IV, intitulé « Publicité », qui se lisent comme il suit :

« Art. 3:186. Les comptes annuels et les autres pièces à déposer auprès la Banque nationale de Belgique en vertu des articles 3:47, § 7, et 3:51, § 7, du Code des sociétés et des associations ou en vertu d'autres dispositions légales ou réglementaires sont déposés par voie électronique sous forme d'un fichier

structuré de données qui remplit toutes les conditions techniques fixées par la Banque Nationale de Belgique et reprises dans le “Protocole pour le dépôt par voie électronique des comptes annuels sous forme de fichier structuré”. Ce Protocole technique est mis à disposition par la Banque Nationale de Belgique sur son site web. Le dépôt s'effectue via l'application spécialement prévue à cet effet sur le site internet de la Banque nationale de Belgique. L'accès à cette application n'est possible qu'en utilisant un certificat digital reconnu par la Banque nationale de Belgique.

Art. 3:187. § 1er. Les comptes annuels déposés font mention :
1° du nom de la personne morale tel qu'il figure dans les statuts à la date du dépôt;
2° de la forme légale à la date du dépôt. Le cas échéant, la mention “en liquidation” est ajoutée à la forme légale;
3° de la désignation précise du siège (rue, numéro, éventuellement numéro de boîte, code postal, commune) à la date du dépôt;
4° du numéro d'entreprise;
5° du terme “registre des personnes morales” ou de l'abréviation “RPM”, suivi du siège du tribunal de l'entreprise du ressort dans lequel la personne morale a son siège;
6° de la date de début et la date de clôture de l'exercice auquel les comptes annuels se rapportent;
7° le cas échéant, la date à laquelle ils sont approuvés par l'assemblée générale;
§ 2. Les comptes annuels sont déposés selon un modèle créé par la Banque nationale de Belgique et mis à disposition sur le site web de celle-ci. Les modèles des comptes annuels établis par la Banque nationale de Belgique sont adaptés par la Banque nationale aux dispositions légales et réglementaires, après l'avis de la CNC. L'existence d'une nouvelle version est publiée dans le Moniteur Belge.
§ 3. Les montants des comptes annuels sont exprimés en euros, soit sans décimales, soit avec deux décimales, en vue de leur dépôt sous la forme d'un fichier structuré.
§ 4. Les comptes annuels et les pièces qui constituent l'objet d'un dépôt, doivent être établis dans une seule et même langue.

Art. 3:188. § 1er. Les frais de dépôt des comptes annuels et des autres pièces [à] déposer à la Banque nationale de Belgique comprennent les frais de publicité visés au paragraphe 2 ainsi que l'ensemble des contributions, impôts ou frais à payer conformément avec d'autres dispositions légales ou réglementaires en même temps que les frais précités.
§ 2. Les frais de publicité des documents visés au paragraphe 1er sont fixés à 31,60 euros. Les frais de publicité de comptes annuels rectifiés ou d'une autre pièce rectifiée et d'une pièce déposée séparément des comptes annuels sont fixés à 25 euros.
Les frais de publicité prévus dans le présent paragraphe sont adaptés, le 1er janvier de chaque année, à l'évolution de l'indice des prix à la consommation conformément à la formule suivante : le nouveau montant est égal au montant de base prévu dans ce paragraphe multiplié par le nouvel indice, à savoir l'indice du mois d'octobre de l'année précédente, et divisé par l'indice de départ, à savoir l'indice du mois d'octobre 2018. Le résultat obtenu est arrondi à la dizaine d'eurocent supérieure. Les montants adaptés sont publiés au Moniteur belge au plus tard le 15 décembre de chaque année.
§ 3. Les frais de dépôt visés au paragraphe 1er sont acquittés par un paiement scriptural effectué suivant les conditions et les modalités techniques définies par la Banque nationale de Belgique et mises à disposition sur son site internet.

Art. 3:189. La Banque nationale de Belgique enregistre la date de réception des documents visés à l'article 3:186.

Le dépôt de ces documents n'est accepté par la Banque nationale de Belgique que moyennant le respect des dispositions des articles 3:186 et 3:187 et le règlement des frais de dépôt visés à l'article 3:188.
Le fait que le dépôt d'un document précité n'a pas été accepté par la Banque nationale de Belgique et les raisons qui ont mené à cette décision sont communiqués dans les huit jours ouvrables suivant la date de réception du document concerné.
La personne qui a téléchargé le document non accepté peut consulter cette communication dans l'application visée à l'article 3:186, pendant un mois au maximum après ce téléchargement.

Art. 3:190. Lorsque le dépôt d'un document visé à l'article 3:186 est accepté, la Banque nationale de Belgique enregistre ce dépôt dans le registre électronique des comptes annuels acceptés.
Dans les onze jours ouvrables qui suivent la date de l'acceptation du dépôt, la Banque nationale de Belgique envoie la mention de ce dépôt à la personne morale à laquelle le document se rapporte.

Art. 3:191. La rectification d'un document visé à l'article 3:186, dont le dépôt a été accepté préalablement par la Banque nationale de Belgique, s'effectue par le dépôt, selon les conditions prévues à l'article 3:186, l'intégralité des comptes annuels dûment rectifiés ou le cas échéant de l'intégralité de la pièce, dûment rectifiée.
L'indication “rectification” est reprise dans le fichier structuré visé à l'article 3:186.
La rectification d'un document publié antérieurement est libellée dans la même unité monétaire et le même multiple de celle-ci et s'effectue dans la même langue que le document concerné.
Les articles 3:189 et 3:190 s'appliquent au dépôt d'un document rectifié.

Art. 3:192. § 1er. La Banque nationale de Belgique met à disposition sur son site internet une copie, sous forme d'un fichier au format “Portable Document Format” (PDF), de tous les documents visés à l'article 3:186 qui ont été déposés auprès d'elle pendant l'année civile en cours et les cinq années civiles précédentes, selon les conditions qu'elle définit et qui sont publiées sur son site internet.
§ 2. Sur demande, la Banque nationale de Belgique délivre copie de tous les documents visés à l'article 3:186 qui ont été déposés auprès d'elle.
Lorsque la demande porte sur l'ensemble des documents déposés, les copies sont délivrées selon les modalités prévues par la Banque nationale de Belgique.
Lorsque la demande porte sur un ou plusieurs documents relatifs à des personnes morales individuellement désignées et qui ne sont pas disponibles sur le site internet de la Banque nationale de Belgique, les copies sont délivrées, au choix du demandeur :
1° soit sur papier. Par feuille imprimée, le montant de 0,25 euro, frais de port et frais d'encaissement éventuels non compris, est dû à la Banque nationale de Belgique;
2° soit sous forme d'un fichier au format PDF attaché à un message électronique. Par fichier, le montant de 5,00 euros, frais d'encaissement éventuels non compris, est dû à la Banque nationale de Belgique.
§ 3. La Banque nationale de Belgique fournit aux greffes des tribunaux de l'entreprise, sans retard et gratuitement, une copie des documents non disponibles sur le site internet de la Banque nationale de Belgique, visés au paragraphe 2, alinéa 2.
Le greffier est dispensé de verser une copie des documents visés à l'article 3:186 dans la partie électronique du dossier visé à l'article 1:2.
§ 4. En cas de dépôt par voie électronique d'un fichier structuré conformément à l'article 3:186, il en est fait mention sur la copie délivrée.

Les montants des comptes annuels présentés en euro avec deux décimales conformément à l'article 3:186, § 3, sont arrondis en euro sans décimales sur les copies délivrées par la Banque nationale de Belgique.
Les sections du modèle de comptes annuels établi par la Banque nationale de Belgique qui sont sans objet ne sont pas reprises dans les copies délivrées par la Banque nationale de Belgique.
§ 5. Le présent article ne s'applique pas à la liste des libéralités visée aux articles 3:47, § 7, et 3:51, § 7, du Code des sociétés et des associations ».

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse indique que les articles 3:186 à 3:192 de l'arrêté royal du 29 avril 2019, précité, s'appliquent aux ASBL, AISBL et fondations qui tiennent une comptabilité simplifiée conformément à l'article III.85, § 2, du Code de droit économique et qui sont autorisées à établir des comptes annuels conformément à un modèle simplifié, en vertu des articles 3:47, § 2, et 3:51, § 2, du Code des sociétés et des associations.

Elle précise que sont visées les ASBL et AISBL qui répondent à deux niveaux d'exigences particulières. Premièrement, il doit être question des « petites ASBL ou AISBL », définies par l'article 1:28, § 1er, du Code des sociétés. Deuxièmement, ces petites ASBL ou AISBL ne sont autorisées à utiliser un modèle simplifié que si elle répondent aux critères définis à l'article 3:47, § 2, du même Code. En d'autres termes, seules les ASBL et AISBL répondant aux deux niveaux d'exigences, sont autorisées à tenir une comptabilité simplifiée, ce qui implique également l'établissement de leurs comptes annuels sur la base d'un modèle simplifié.

Elle précise que les « petites ASBL et AISBL » qui ne répondent pas aux critères définis à l'article 3:47, § 2, sont autorisées, en vertu de l'article 3:47, § 3, du Code des sociétés, à établir leurs comptes annuels suivant un schéma abrégé déterminé par le Roi, mais pas à établir une comptabilité simplifiée. Elle souligne que l'établissement de la comptabilité, même suivant le schéma abrégé, implique l'établissement d'une comptabilité double.

Elle conclut qu'en vertu de l'article 3:47, § 7, du Code des sociétés, l'obligation de dépôt et de publicité des comptes annuels à la Banque nationale de Belgique s'applique à toutes les ASBL et AISBL, sauf aux petites ASBL et AISBL répondant aux deux niveaux d'exigence expliqués ci-dessus et autorisées à tenir une comptabilité simplifiée, et qu'elle s'applique donc aux petites ASBL et AISBL qui dépassent plus d'un critère établi par l'article 3:47, §2, du Code des sociétés.

Elle ajoute qu'en vertu de l'article 3:185 de l'arrêté royal du 29 avril 2019, une ASBL ou AISBL autorisée à tenir une comptabilité simplifiée peut choisir

de se soumettre volontairement aux obligations applicables aux autres ASBL et AISBL.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Pour justifier son intérêt, la partie requérante renvoie à son objet social, tel que décrit dans ses statuts, ainsi qu'à la description de son activité sur son site Internet, selon lesquels elle poursuit la défense des entreprises à profit social au sein de la concertation socio-économique interprofessionnelle belge et européenne.

Elle estime faire valoir un intérêt collectif distinct de l'intérêt populaire et de l'intérêt individuel de chacun de ses membres. Elle ajoute qu'elle s'est activement impliquée dans la procédure d'adoption des dispositions attaquées.

Elle souligne encore qu'elle est, en qualité d'association sans but lucratif, soumise aux dispositions en cause et que, « si ce n'est pas le cas aujourd'hui, elle est susceptible d'être concernée un jour par la règle énoncée dans l'arrêté suivant laquelle une "petite ASBL" doit déposer ses comptes à la Banque nationale ».

Dans son mémoire en réponse, le ministre de la Justice conteste la recevabilité du recours et estime que la partie requérante défend en réalité l'intérêt individuel de chacun de ses membres qui rentrerait dans le champ d'application bien précis des dispositions critiquées et se verrait appliquer ces dispositions.

Il ajoute que la partie requérante ne démontre pas que ses membres, dont elle entend défendre les intérêts, entrent dans le champ d'application des dispositions attaquées, ni ne démontre davantage qu'elle-même serait visée par celles-ci. Il relève qu'elle indique au contraire qu'elle ne le serait pas à l'heure actuelle.

Le ministre des Finances se réfère au mémoire en réponse du ministre de la Justice.

Dans son dernier mémoire, le ministre de la Justice conteste, tout d'abord, l'intérêt collectif dont se prévaut la partie requérante. Il estime qu'il ne ressort ni du mémoire en réplique, ni du rapport de l'auditorat, que l'intérêt collectif spécifique que la partie requérante entend défendre serait atteint par les dispositions

de l’arrêté royal en cause, d’une manière distincte de l’intérêt personnel de certains de ses membres. Il considère que seuls quelques-uns d’entre eux remplissent les critères visés aux articles 1:28, § 1er, et 3:47, § 2, du Code des sociétés et des associations, de sorte qu’eux seuls voient leur intérêt potentiellement impacté par les dispositions de l’arrêté royal contesté. Il reproduit l’article 5 des statuts de la partie requérante et se réfère à la jurisprudence selon laquelle si une association peut défendre un intérêt collectif spécifique, « [e]lle n'est par contre pas le mandataire de ses membres et ne peut les représenter pour contester un acte lésant seulement leur intérêt individuel et non son intérêt collectif spécifique ». Il estime que s’il n’est pas requis que le préjudice se vérifie dans le chef de tous les membres, la simple lésion de certains des membres de l’association ne suffit pas pour autant à établir l’intérêt de cette dernière au recours et indique que le seul critère pertinent reste celui de l’« atteinte à l'intérêt collectif spécifique [que l’association] poursuit en raison de son objet social et qui se distingue tant de l'intérêt général que de l'intérêt personnel de ses membres ». Il ne perçoit pas pourquoi ou comment le préjudice allégué dépasserait le cercle des intérêts individuels de l’un ou l’autre membre de l’association, c’est-à-dire les fédérations qui la composent, et qui, ainsi que le rappelle l’article 5 des statuts, poursuivent leurs objectifs propres. Il conclut que l’association ne dispose pas d’un intérêt collectif spécifique au recours, distinct de l’intérêt individuel de ses membres.

Il conteste, ensuite, l’intérêt personnel de la partie requérante au recours, en sa qualité d’association sans but lucratif. Selon lui, « il existe une différence entre les personnes à qui une règle est seulement susceptible de s’appliquer et celles auxquelles cette règle à vocation à s’appliquer ». Il estime que seule la seconde catégorie dispose d’un intérêt à son annulation.

IV.2. Appréciation

Conformément à l'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1er, de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt.

Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Les recours en annulation formés par des associations dotées de la personnalité juridique sont recevables lorsque celles-ci se prévalent, pour agir, d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elles poursuivent de manière durable en raison de leur objet social. La lésion de l'intérêt collectif peut être alléguée lorsque le préjudice dépasse le cercle des intérêts individuels de l'un ou de l'autre membre de l'association, sans qu'il soit requis que ce préjudice se vérifie dans le chef de tous les membres indistinctement.

Par ailleurs, l'intérêt à attaquer une norme réglementaire devant le Conseil d'État est apprécié de manière plus large que lorsqu'il s'agit d'actes individuels. Les actes réglementaires sont en effet susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer, et par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement les effets. Lorsque l'acte attaqué est de nature réglementaire, il ne doit pas nécessairement causer préjudice à l'ensemble des membres de l'association requérante, mais il suffit qu'il lèse certains d'entre eux.

L'article 5 des statuts de l'ASBL requérante définit son objet social comme il suit :

« § 1er. L'association a comme objet de promouvoir la participation du secteur non-marchand au dialogue social et civil, par la défense des intérêts patronaux intersectoriels de ses membres.
L'association veut, en tant qu'organisation professionnelle au sens le plus large du terme, garantir la représentation générale de ses membres, notamment par la défense, la coordination, la protection et le développement des intérêts patronaux de ses membres.
L'objectif susmentionné est spécifiquement complémentaire par rapport aux objectifs propres des fédérations ».

L'activité de la partie requérante consiste notamment à défendre les intérêts des entreprises à profit social au sein de la concertation socio-économique interprofessionnelle belge et européenne.

Elle fait valoir que les dispositions attaquées portent atteinte à l'intérêt des fédérations et des petites ASBL qu'elle défend et qui n'étaient pas soumises à l'obligation de dépôt de leurs comptes annuels auprès la Banque nationale de Belgique avant l'adoption de l'arrêté royal du 29 avril 2019.

Selon son site Internet, les membres de la partie requérante sont « les fédérations patronales reconnues offrant des services centrés sur la personne dans les secteurs tant privés que publics [...] ». Toujours selon ce site, elle compte actuellement 40 fédérations affiliées. Elle précise, notamment, dans son mémoire en

réplique, que sur 45 fédérations (alors) membres, 11 déposent actuellement leurs comptes au greffe du Tribunal de l'Entreprise et sont donc directement touchées par les dispositions litigieuses de l'arrêté royal.

En ce qui concerne ces fédérations affiliées, la partie requérante invoque ainsi un intérêt collectif qui se distingue de l'intérêt populaire et de l'intérêt individuel de chacun de ses membres. La partie adverse n'établit pas que l'intérêt collectif que la partie requérante fait valoir ne relèverait pas de sa spécialité.

La partie requérante ajoute qu'une part significative de ses membres est elle-même composée d'associations ou de fédérations de mutualités, d'écoles, d'entreprises sociales, de maisons d'accueil pour sans-abri, de services de santé mentale, etc., qui seraient lésés, de manière transversale, par la généralisation de la mesure contestée.

En ce qui concerne l'intérêt personnel de la partie requérante, elle invoque sa propre qualité d'association sans but lucratif susceptible d'être concernée par l'obligation de dépôt et de publicité des comptes annuels à la Banque nationale de Belgique, telle qu'imposée par les articles 3:186 et suivants de l'arrêté royal du 29 avril 2019.

Les dispositions attaquées étant susceptibles de lui être appliquées en sa qualité d'ASBL, la requête est également recevable à ce titre.

L'exception soulevée par la partie adverse doit être rejetée.

La requête est recevable.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation des articles 33, 105 et 108 de la Constitution, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de l'article 3:47 du Code des sociétés et des associations, de l'erreur ou de l'incohérence dans les motifs et de la méconnaissance du principe de motivation, des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante fait valoir que les dispositions attaquées définissent les obligations de publicité imposées aux ASBL, AISBL et fondations qui tiennent

une comptabilité simplifiée, et, qu'en particulier l'article 3:186 leur impose de déposer leurs comptes annuels et d'« autres pièces » auprès de la Banque nationale de Belgique, alors que l'article 3:47 du Code des sociétés et des associations dispose quant à lui, en son § 7, que l'obligation de déposer des comptes annuels à la Banque nationale de Belgique ne vaut que pour les « ASBL ou AISBL autres que celles qui à la date du bilan du dernier exercice clôturé ne dépassent pas plus d'un des critères visés au § 2 » de la même disposition.

Elle constate que les dispositions précitées de l'acte attaqué violent ainsi l'article 3:47 du Code des sociétés et des associations. Elle estime que même s'il n'y avait pas de contradiction entre ces deux textes, *quod non*, en tout état de cause, le Roi n'aurait pu se prévaloir d'aucune compétence pour les adopter.

Elle rappelle que, suivant les articles 33 et 105 de la Constitution, les pouvoirs sont exercés de la manière établie par la Constitution et le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même.

Elle estime qu'en l'espèce, dans le cadre des dispositions attaquées qui n'ont pas été prévues par le législateur, le Roi ne peut se prévaloir que du pouvoir d'exécution des lois prévu à l'article 108 de la Constitution. Elle rappelle que ce pouvoir se limite à dégager du principe de l'économie générale de la loi les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit et estime que les dispositions attaquées excèdent manifestement cette limite.

Dans son mémoire en réponse, le ministre de la Justice expose que les dispositions critiquées, adoptées le 29 avril 2019, ont été élaborées en vue d'exécuter l'obligation découlant de l'article 3:47, § 7, du Code des sociétés, à savoir le dépôt des comptes annuels, y compris pour les petites ASBL autorisées à établir une comptabilité simplifiée. Il fait valoir qu'une telle obligation devait être insérée dans l'article 3:47, § 7, dudit Code, par la proposition de loi modifiant le Code des sociétés et des associations concernant les libéralités et les comptes annuels d'associations et de fondations.

Le ministre des Finances se réfère au mémoire en réponse du ministre de la Justice.

Dans son dernier mémoire, le ministre de la Justice se réfère à son mémoire en réponse.

V.2. Appréciation

Les « petites ASBL et AISBL » sont définies par l'article 1:28, § 1er, du Code des société et des associations comme étant les ASBL et AISBL qui, à la date du bilan du dernier exercice clôturé, ne dépassent pas plus d'un des trois critères qu'il détermine (par rapport au nombre de travailleurs en moyenne annuelle, au chiffre d'affaires annuel hors taxe sur la valeur ajoutée et au total du bilan).

L'article 3:47, § 2, de ce Code permet aux « petites ASBL et AISBL » ainsi définies qui, en outre, ne dépassent pas plus de l'un des quatre critères qu'il fixe (par rapport au nombre de travailleurs en moyenne annuelle, au total des recettes, au total des avoir et au total des dettes) d'établir leurs comptes annuels conformément à un modèle simplifié déterminé par le Roi.

L'article III.85, § 2, du Code de droit économique exonère les ASBL et AISBL qui n'excèdent pas plus d'un des critères visés à l'article 3:47, § 2, du Code des sociétés et des associations, de l'obligation de tenir une comptabilité selon les prescrits des articles III.83 et III.84, à condition de tenir une comptabilité unique selon le modèle déterminé par le Roi.

Enfin, l'obligation de dépôt des comptes annuels auprès de la Banque nationale de Belgique, consacrée à l'article 3:47, § 7, du Code des sociétés et des associations ne concerne que les « ASBL ou AISBL autres que celles qui à la date du bilan du dernier exercice clôturé ne dépassent pas plus d'un des critères visés au paragraphe 2 ».

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions législatives que les « petites ASBL et AISBL » qui n'excèdent pas plus d'un des critères définis à l'article 3:47, § 2, du Code des sociétés peuvent tenir une comptabilité unique selon le modèle déterminé par le Roi, peuvent établir leurs comptes annuels selon un modèle simplifié déterminé par le Roi et sont dispensées de déposer leurs comptes annuels auprès de la Banque nationale de Belgique.

Les articles 3:186 à 3:192 de l'arrêté royal du 29 avril 2019, qui constituent les dispositions attaquées par le recours, font partie du chapitre IV « Publicité » du titre 4 « Comptes annuels des ASBL, AISBL et fondations qui tiennent une comptabilité simplifiée » du Livre 3 « Comptes annuels, comptes consolidés et formalités de publicité » de l'arrêté royal litigieux. Ils s'appliquent

donc aux « petites ASBL et AISBL » qui n'excèdent pas plus d'un des quatre critères définis à l'article 3:47, § 2, du Code des sociétés et des associations.

L'article 3:186 de l'arrêté royal du 29 avril 2019, visé par le présent recours dispose comme suit :

> « Art. 3:186. Les comptes annuels et les autres pièces à déposer auprès la Banque nationale de Belgique en vertu des articles 3:47, § 7, et 3:51, § 7, du Code des sociétés et des associations ou en vertu d'autres dispositions légales ou réglementaires sont déposés par voie électronique sous forme d'un fichier structuré de données qui remplit toutes les conditions techniques fixées par la Banque Nationale de Belgique et reprises dans le "Protocole pour le dépôt par voie électronique des comptes annuels sous forme de fichier structuré". Ce Protocole technique est mis à disposition par la Banque Nationale de Belgique sur son site web. Le dépôt s'effectue via l'application spécialement prévue à cet effet sur le site internet de la Banque nationale de Belgique. L'accès à cette application n'est possible qu'en utilisant un certificat digital reconnu par la Banque nationale de Belgique ».

Il existe dès lors une contradiction entre l'article 3:47, §§ 2 et 7, du Code des sociétés et des associations, qui exonère les « petites ASBL et AISBL » qui tiennent une comptabilité simplifiée de l'obligation de déposer leurs comptes annuels auprès de la Banque nationale de Belgique, et les dispositions attaquées, qui définissent les conditions et les modalités de dépôt des comptes annuels des mêmes ASBL et AISBL auprès de la Banque nationale de Belgique.

Soit les dispositions attaquées visent à consacrer l'obligation de dépôt des comptes annuels et autres documents auprès de la Banque nationale de Belgique pour ces petites ASBL et AISBL, en contradiction manifeste avec l'article 3:47, § 7, alinéa 1er, du Code des sociétés et des associations. Telle est l'interprétation retenue par la partie requérante, que la partie adverse ne dément pas explicitement.

Soit les dispositions attaquées déterminent les modalités et conditions de dépôt de documents qui, en application de l'article 3:47, § 7, alinéa 1er, du Code des sociétés et des associations, ne doivent pas être déposés auprès de la Banque nationale, à savoir les comptes annuels et autres documents des ASBL et AISBL qui tiennent une comptabilité simplifiée. Dans cette interprétation, les dispositions attaquées ne trouvent pas à s'appliquer en pratique.

Quelle que soit l'interprétation retenue, les dispositions attaquées sont à tout le moins dépourvues de base légale, puisque l'article 3:47, § 7, alinéa 3, du Code des sociétés et des associations habilite le Roi à déterminer « les modalités et conditions du dépôt des documents visés aux alinéas 1er et 2, ainsi que le montant et le mode de paiement des frais de publicité » et que les comptes annuels et autres

documents des ASBL et AISBL qui tiennent une comptabilité simplifiée ne sont pas visés aux alinéas 1er et 2.

Le moyen est fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les articles 3:186 à 3:192 de l'arrêté royal du 29 avril 2019 portant exécution du Code des sociétés et des associations sont annulés.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge*.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le 17 février 2022, par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Marc Joassart,	conseiller,
Elisabeth Willemart,	conseiller,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Caroline Hugé Pascale Vandernacht