

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 111.434 du 11 octobre 2002

A.87.319/VI-16.254

En cause : **BELGIAN COURIER ASSOCIATION,
Union professionnelle,**

ayant élu domicile chez
Me Dirk LINDEMANS, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

contre :

L'ETAT BELGE, représenté par le Ministre
de la Mobilité et des Transports,

ayant élu domicile chez
Me Philippe COENRAETS, avocat,
avenue F.D. Roosevelt 84/3
1050 Bruxelles.

Partie intervenante :

LA POSTE,

Centre Monnaie
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 octobre 1999 par l'union professionnelle BELGIAN COURIER ASSOCIATION qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 9 juin 1999 transposant les obligations découlant de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, publié au Moniteur belge le 18 août 1999;

Vu la requête introduite le 17 janvier 2000 par laquelle la Poste demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 25 janvier 2000 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NIHOUL, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 5 décembre 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 5 septembre 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 septembre 2002;

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

Entendu, en leurs observations, Me Frank JUDO, loco Me Dirk LINDEMANS, avocat, comparaissant pour la requérante, Me Philippe COENRAETS, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et Me Monique KESTEMONT-SOUMERYN, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis, M. LOMBAERT, Auditeur au Conseil d'Etat;

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

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

1. Le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service.

L'article 24 de cette directive impose aux Etat membres de mettre en vigueur des dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour s'y conformer au plus tard douze mois après la date de son entrée en vigueur, soit pour le 10 février 1999 au plus tard.

2. Le 9 octobre 1998, le Conseil des ministres a adopté un avant-projet de loi portant transposition en droit belge de la directive 97/67/CE, précitée, et a décidé que "l'avant-projet peut être envoyé pour avis au Conseil d'Etat, en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973".

Saisie de la demande d'avis le 30 octobre 1998, la Section de législation a donné son avis le 1^{er} février 1999.

3. Le 8 janvier 1999, le Conseil des ministres a décidé, "en l'absence d'avis rendu par le Conseil d'Etat" (dans le délai ne dépassant pas un mois), d'habiliter le Roi à adapter le cadre réglementaire aux dispositions de la directive 97/67/CE, précitée, et a adopté à cet effet un amendement au projet de loi portant des dispositions budgétaires et diverses en vue d'introduire un article 154bis dans la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

Cet amendement a été justifié comme suit :

" L'article 154bis est similaire à l'article 122 de la loi du 21 mars 1991 applicable en télécommunications. Il devra permettre une transposition urgente de la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997, tenu compte du délai de transposition fixé au 10 février 1999 par celle-ci. Il permettra, d'autre part, d'adapter le cadre réglementaire belge aux nouvelles directives européennes qui poursuivront le processus d'ouverture du marché des services postaux à la concurrence".

4. L'article 27 de la loi du 3 mai 1999 portant des dispositions budgétaires et diverses a inséré, dans la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, un article 154bis libellé comme suit :

" Art. 154bis. § 1^{er}. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, avant le 31 décembre 2002 supprimer, compléter, modifier ou remplacer les dispositions de la présente loi afin de prendre les mesures nécessaires à l'exécution des obligations qui, en matière de services postaux, résultent des règlements et directives en vigueur de la Communauté européenne.

§2. Le projet d'arrêté dont question au § 1^{er} de cet article est soumis à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'Etat. Cet avis est publié en même temps que le rapport au Roi et l'arrêté royal y relatif.

§ 3. L'arrêté royal pris en exécution du § 1^{er} de cet article est abrogé lorsqu'il n'a pas été confirmé par la loi dans les quinze mois qui suivent sa publication au Moniteur belge".

5. Entre-temps, le 30 avril 1999, le Conseil des ministres a adopté un projet d'arrêté royal "transposant les obligations découlant de la directive 97/67/CE, précitée,

et a décidé de demander l'avis du Conseil d'Etat en application cette fois de l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées précitées.

Saisie le 6 mai 1999, la Section de législation a donné son avis le 12 mai 1999.

6. Le 9 juin 1999 a été adopté un arrêté royal "transposant les obligations découlant de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service".

Cet arrêté royal a été publié au Moniteur belge du 18 août 1999, 2^{ème} édition, et est entré en vigueur à la même date.

Il s'agit de l'acte attaqué.

7. Les dispositions de l'arrêté royal attaqué du 9 juin 1999 ont fait l'objet de deux interventions du législateur.

Les articles 22, 24 en tant qu'il insère dans la loi du 21 mars 1991 précitée des articles 148 quinquies et 148 septies, et 25 de l'arrêté royal attaqué du 9 juin 1999 ont été remplacés à l'identique par les articles 20 à 23 de la loi du 3 juillet 2000 modifiant la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications et la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (Moniteur belge, 13 juillet 2000, p. 24561), dispositions qui sont entrées en vigueur le 23 juillet 2000.

La reproduction à l'identique des dispositions précitées de l'arrêté royal attaqué du 9 juin 1999 dans une loi a été justifiée comme suit dans les travaux préparatoires :

" Les articles 19 à 22 visent à réintroduire par voie législative ces dispositions de l'arrêté royal du 9 juin 1999 transposant les obligations découlant de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la communauté et l'amélioration de la qualité du service qui, d'après l'avis du 12 mai 1999 de la section de législation du Conseil d'Etat ne pouvaient pas être insérées par arrêté royal selon le mécanisme prévu à l'article 154bis de la loi".

"(...) Le projet à l'examen vise à améliorer les services des postes. Il s'agit concrètement d'instituer un Fonds de compensation pour le service postal universel. Cette matière a également fait l'objet d'un arrêté royal pris le 9 juin 1999. Le Conseil d'Etat a toutefois annulé (sic) cet arrêté et a estimé qu'il créait une espèce de taxation

qui ne pouvait être instaurée que par une loi et pas dans le cadre d'une délégation de pouvoirs constitutionnelle au Roi".

L'article 239 de la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses a confirmé l'arrêté royal attaqué en ces termes :

" Art. 239. Conformément à l'article 154bis, § 3, de la même loi, inséré par l'article 27 de la loi du 3 mai 1999, les dispositions de l'arrêté royal du 9 juin 1999 transposant les obligations découlant de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la communauté et l'amélioration de la qualité du service, publié au Moniteur belge du 18 août 1999, sont confirmées par la présente loi, à l'exception des articles 22 et 25".

En ses articles 235 à 238, la même loi a modifié également certaines dispositions de la loi du 21 mars 1991, précitée, qui ont été insérées par l'arrêté royal attaqué.

Publiées au Moniteur belge du 31 août 2000, ces dispositions sont entrées en vigueur, en l'absence de disposition particulière, le dixième jour qui suit leur publication, soit le 10 septembre 2000.

Considérant que la partie intervenante affirme, dans son mémoire du 3 mai 2000, que, eu égard à l'article 6 de la loi du 31 mars 1898 sur les unions professionnelles, la requérante n'a disposé de la personnalité juridique et, consécutivement, du droit d'ester en justice, que 10 jours après la publication au Moniteur belge d'un acte indiquant la date d'entérinement de ses statuts, la dénomination adoptée par l'union et le lieu de son siège, l'objet pour lequel elle est instituée et la composition du personnel chargé de sa direction et de la gestion de ses biens; qu'elle fait valoir que si un tel acte a été publié au Moniteur belge du 2 février 1996, la liste des administrateurs de l'union ne correspond pas à celle des administrateurs qui ont signé la décision d'introduire le recours en annulation contre la décision entreprise, alors que les actes portant changement du personnel de la direction et de la gestion d'une union n'ont d'effet, selon l'article 7 de la loi du 31 mars 1898, qu'après avoir été déposés au greffe du Conseil d'Etat, entérinés par celui-ci et publiés au Moniteur belge; qu'elle conclut qu'à défaut pour la requérante d'apporter la preuve de l'accomplissement de ces formalités, le recours est irrecevable;

Considérant que la requérante réplique que le fait que la liste des administrateurs ait été publiée au Moniteur belge avant la date d'introduction du recours ne concerne pas la capacité des administrateurs mais la validité d'une délibération relevant du pouvoir de gestion interne, qui échappe à la censure du Conseil d'Etat, que

le changement des administrateurs a été transmis au Conseil d'Etat le 23 mars 1998 et le 23 février 1999, que si le dossier n'a été "finalisé" par les services du Conseil d'Etat que le 14 janvier 2000, ce fait n'est pas de nature à la priver de sa capacité d'agir, la position contraire rendant inefficace toute union professionnelle pendant le délai inévitable qui s'écoule entre l'élection des nouveaux administrateurs et la publication de leurs noms au Moniteur belge;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie intervenante réaffirme que, selon l'article 7 de la loi du 31 mars 1898, précitée, "les actes portant modification des statuts, changement de personnel de la direction ou dissolution volontaire de l'union, n'ont d'effet qu'après avoir été déposés, entérinés et publiés conformément à l'article 6", que cette disposition ne distingue pas les effets externes ou internes de la modification concernée par ces formalités, qu'elle implique donc bien qu'une modification du personnel de la direction et de la gestion n'est effective, tant au sein de l'union professionnelle que vis-à-vis des tiers, qu'à partir de l'accomplissement de l'ensemble des formalités imposées, qu'en l'espèce, ces formalités n'ont pas été respectées et que la requête doit, dès lors, être déclarée irrecevable; qu'elle soutient encore que, même s'il fallait admettre que l'article 7 de la loi du 31 mars 1898, précitée, ne détermine que l'opposabilité aux tiers des décisions de modification du personnel de direction et de gestion des unions professionnelles, encore faudrait-il constater que le défaut de publication des modifications relatives aux administrateurs rend la requête irrecevable; qu'il ressort en effet d'un arrêt n° 83.180 du 27 octobre 1999, relatif à une société anonyme, que les formalités nécessaires à l'opposabilité aux tiers des mandats des personnes habilitées à représenter une personne morale en justice doivent avoir été accomplies dès la date d'introduction du recours;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante fait valoir qu'au sujet du projet appelé à devenir l'article 239 de la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses, la Section de législation du Conseil d'Etat a énoncé, d'une part, "que la confirmation par la loi d'un arrêté royal entaché d'excès de pouvoir est sujette à critique. Elle l'est d'autant plus lorsque l'excès de pouvoir a consisté à régler une matière que la Constitution a réservée à la loi. (...)En effet, la confirmation purement formelle d'un arrêté royal pris sans fondement juridique et qui touche à une matière que la Constitution réserve au législateur porte une atteinte discriminatoire à la garantie constitutionnelle accordée à tout contribuable de n'être soumis qu'à des impôts fixés par une assemblée délibérante démocratiquement élue"; qu'elle soutient que la Cour d'arbitrage, qui a condamné à plusieurs reprises des interventions du législateur qui ont pour but d'influencer une procédure en cours, doit

être interrogée à titre préjudiciel sur le point de savoir si l'intervention du législateur s'avère justifiée dans ce dossier;

Considérant que le Conseil d'Etat ne peut être amené à poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage que s'il a été valablement saisi d'une requête; qu'en l'espèce, il s'impose d'ordonner le réouverture des débats pour permettre à l'auditeur rapporteur d'examiner :

1° si la requérante justifiait ou non, à la date de l'introduction de la requête, de la capacité pour agir;

2° si l'organe qualifié de la partie intervenante a décidé d'introduire la demande d'intervention;

3° si la requérante a intérêt à poursuivre l'annulation de l'acte attaqué, lequel a été pris pour assurer la transposition de la directive 97/67 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997;

D E C I D E :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé d'établir un rapport complémentaire.

Article 3.

Sur le vu du rapport complémentaire, la requérante disposera d'un délai de trente jours pour déposer un dernier mémoire et la partie adverse ainsi que la partie intervenante d'un délai de trente jours pour y répondre.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le onze octobre deux mille deux par :

MM. HANSE,	Président de chambre f.f.,
LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
QUERTAINMONT,	Conseiller d'Etat,
HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

P. HARMEL.

Ph. HANSE.