

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 163.247 du 5 octobre 2006

A.130.212/XIII-3528

En cause : **l'Association sans but lucratif
FOST PLUS,**
ayant élu domicile chez
Me Philippe COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Antoinette CORNET, avocat,
chaussée de La Hulpe 150
1170 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 décembre 2002 par l'association sans but lucratif FOST PLUS qui demande l'annulation :

- de "l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, de date inconnue, désignant Monsieur DUBASIN, en qualité de délégué régional pour la Région de Bruxelles-Capitale auprès de l'organisme agréé pour les emballages d'origine ménagère, en exécution de l'article 15 de l'accord interrégional de l'emballage, prétendument en remplacement de Madame NEYRINCK";
- à titre conservatoire, dans l'hypothèse où il existe, de "l'arrêté, également de date inconnue, du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (qui) aurait désigné précédemment Madame NEYRINCK en cette même qualité";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NIKIS, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 4 février 2004 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 18 mai 2005, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 16 juin 2005;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaisant pour la requérante, et Me A. CORNET, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, auditeur;

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 du recours se présentent comme suit :

1. L'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 janvier 1997 approuve l'accord de coopération du 30 mai 1996 concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages.

2. Cet accord de coopération prévoit notamment que l'obligation de reprise qui pèse sur les "responsables d'emballages" d'origine ménagère (c'est-à-dire, selon le cas, "toute personne qui a emballé ou fait emballer en Belgique des produits en vue ou lors de leur mise sur le marché belge", "l'importateur des produits emballés qui ne les consomme pas", ou "le consommateur des produits emballés") est assurée par des organismes agréés. La requérante est l'organisme agréé pour la Région de Bruxelles-Capitale. La mission qui lui est confiée est qualifiée par l'accord de coopération lui-même de mission de service public (article 15).

L'accord de coopération du 30 mai 1996 prévoit également qu'"afin d'assurer le respect des missions de service public et les obligations imposées par le présent accord, les Gouvernements de chaque Région nomment et révoquent un délégué ainsi que son suppléant auprès de l'organisme agréé pour les déchets d'emballages d'origine ménagère" (article 15).

3. En exécution de l'article 15 de l'accord de coopération, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a désigné, le 24 septembre 1998, Madame Laure-Anne NEYRINCK, et le 28 mars 2002, Monsieur DUBASIN, en qualité de délégués de la Région auprès de l'organisme agréé au sens de l'accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages. Il s'agit des actes attaqués, qui sont joints au dossier administratif;

Considérant que la requérante justifie son intérêt à agir par la circonstance que les actes attaqués la placent "sous la tutelle d'un représentant régional";

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt à agir de la requérante; que, d'abord, elle fait valoir que les statuts de la requérante prévoient, d'une part, que son objet social s'exerce en conformité avec les "dispositions de l'accord de coopération interrégional concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages" (article 3), et d'autre part, que "l'association se conformera aux obligations de contrôle particulières prescrites par des dispositions légales ou réglementaires dans le cadre des activités développées par elles" (article 26); qu'elle en déduit que la requérante "a expressément pris la décision de se conformer entièrement aux dispositions de l'accord de coopération ainsi qu'aux modalités de contrôle" prévues par les articles 15 et 28 du même accord et qu'elle n'a dès lors pas d'intérêt légitime et direct à agir; qu'en outre, selon elle, la requérante ne démontre pas que l'article 15 de l'accord de coopération porte atteinte à son fonctionnement et à sa liberté d'association et qu'ainsi, le recours s'apparente à "un recours de pure légalité"; que, par ailleurs, elle relève que la Commission interrégionale de l'Emballage a imposé à la requérante des mesures de contrôle, notamment financières, par ses décisions des 18 décembre 1997, 27 mars 1999 et 26 avril 2002; qu'elle constate que la requérante a adhéré à ces mesures et ne les a jamais critiquées; qu'elle estime qu'à défaut de ce faire, la requérante n'est plus recevable à postuler l'annulation de la décision désignant un délégué chargé de contrôler ses activités et qu'au demeurant, ce contrôle n'a aucune incidence sur le fonctionnement de la requérante; qu'elle constate d'ailleurs que celle-ci ne s'est jamais rendu compte de la désignation de Madame NEYRINCK;

Considérant que la requérante réplique à l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse, de la manière suivante :

- l'engagement inscrit à l'article 26 des statuts de la requérante ne signifie pas que celle-ci renonce "à se prévaloir des inconstitutionnalités ou des illégalités qui viendraient frapper l'une ou l'autre des dispositions légales ou réglementaires régissant ses activités"; il en va de même des actes administratifs à portée individuelle; en outre, la renonciation à une voie de recours juridictionnel ne se présume pas et il ne peut être déduit du comportement de la requérante qu'elle a acquiescé aux décisions attaquées; par ailleurs, rien n'interdit de contester devant le Conseil d'Etat la légalité d'un acte administratif à portée individuelle en se fondant sur l'inconstitutionnalité de la règle en exécution de laquelle l'acte attaqué a été adopté; enfin, "nul ne peut valablement renoncer à se prévaloir du bénéfice d'une liberté fondamentale - ici la liberté d'association -, qui plus est lorsqu'elle est garantie, non seulement par la Constitution, mais encore par des instruments de droit international directement applicables dans l'ordre juridique interne de la Belgique";
- en écrivant dans sa requête que, par les actes attaqués, elle "se trouve placée sous la tutelle d'un représentant régional, avec toutes les conséquences qui s'ensuivent", la requérante indique en quoi ces actes portent concrètement atteinte à sa liberté d'association; au surplus, l'article 15 de l'accord de coopération autorise le délégué du Gouvernement à introduire un recours suspensif contre les décisions de la requérante en matière de budget annuel et de tarification; ce pouvoir est de nature à perturber sérieusement le processus de décision au sein des organismes agréés;
- les actes attaqués ne peuvent pas être considérés comme des mesures d'exécution d'actes administratifs antérieurs (les décisions de la Commission interrégionale de l'Emballage agréant la requérante), qui n'ont pas été attaqués devant le Conseil d'Etat; en effet, d'une part, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas "reçu pour compétence celle de procurer exécution aux décisions prises par la Commission interrégionale de l'Emballage"; d'autre part, les actes attaqués ont été adoptés en exécution de l'article 15 de l'accord de coopération, relatif à la désignation des délégués auprès des organismes agréés, et non en exécution de l'article 10, § 3, de l'accord de coopération, relatif à l'agrément de ces organismes (disposition qui sert de fondement aux trois décisions des 18 décembre 1997, 27 mars 1999 et 26 avril 2002 de la Commission interrégionale de l'Emballage);

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante estime que, même si elle a demandé et obtenu son agrément, il ne peut en être déduit qu'elle a renoncé à

invoquer le bénéfice de la liberté fondamentale et relevant de l'ordre public qu'est la liberté d'association qu'elle considère avoir été violée par les décisions attaquées, lesquelles trouvent leur fondement dans l'article 15 de l'accord de coopération; que, selon elle, dès lors, sa demande d'agrément ne peut l'avoir privée du droit de faire valoir en justice le respect de la liberté d'association; qu'elle demande, par conséquent, comme elle le demandait déjà dans sa requête et dans son mémoire en réplique, de poser à la Cour d'arbitrage des questions portant sur le point de savoir si l'article 15 de l'accord de coopération, approuvé par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 janvier 1997, est ou non conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec la disposition constitutionnelle garantissant la liberté d'association;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse rappelle que l'article 3 des statuts de la requérante dispose que celle-ci a pour objet social "l'organisation de l'obligation de reprise au profit de ses adhérents, conformément aux dispositions de l'accord de coopération interrégional concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages" et que l'article 26 des mêmes statuts prévoit au point b que l'association se conformera aux obligations de contrôle particulières prescrites par les dispositions légales ou réglementaires dans le cadre des activités développées par elle; que, selon elle, il en résulte que la requérante n'est plus recevable à invoquer la violation de la liberté d'association puisqu'il peut être déduit de ses propres statuts qu'elle n'a pas considéré au moment où elle a été instituée que les dispositions violaient la liberté d'association;

Considérant que les actes individuels attaqués, qui désignent les délégués chargés du contrôle des activités de la requérante, sont pris en exécution de l'article 15, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération, libellé comme suit :

" Afin d'assurer le respect des missions de service public et les obligations imposées par le présent accord, les Gouvernements de chaque Région nomment et révoquent un délégué ainsi que son suppléant auprès de l'organisme agréé pour les déchets d'emballages d'origine ménagère";

Considérant que le prétendu grief qui fonde l'intérêt de la requérante, à le supposer établi, trouve dès lors sa cause dans l'accord de coopération et non dans les actes attaqués; que la requérante ne critique pas la personne des délégués choisis par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, mais le principe même de leur mission;

Considérant que la requérante a demandé à être agréée en qualité d'organisme pour les déchets d'emballages, comme il résulte du préambule de la décision d'agrément :

" Vu la demande d'obtention d'un agrément introduite par FOST Plus, déclarée recevable et complète le 18 juin 1997;

(...)

Considérant qu'en vertu des statuts de FOST plus, coordonnés au 1^{er} novembre 1996 et publiés au Moniteur belge, FOST Plus a pour seul objet statutaire la prise en charge pour le compte de ses contractants de l'obligation de reprise, requise en vertu de l'article 6 de l'accord de coopération;

(...)"

Considérant qu'à l'époque de sa demande, l'article 15 de l'accord de coopération était déjà rédigé dans les termes actuels; qu'elle a donc volontairement adhéré au principe du contrôle de ses actes en demandant à être agréée qualifiée; qu'à supposer que la requérante subisse une atteinte à son autonomie, celle-ci trouve sa cause dans l'accord de coopération et non dans les actes attaqués pris en exécution de celui-ci;

Considérant cependant que les statuts de la requérante prévoient, d'une part, que son objet social s'exerce en conformité avec les "dispositions de l'accord de coopération interrégional concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages" (article 3), et d'autre part, que "l'association se conformera aux obligations de contrôle particulières prescrites par des dispositions légales ou réglementaires dans le cadre des activités développées par elles" (article 26); que la requérante, qui s'est constituée pour remplir une mission de service public, a elle-même accepté de limiter cette liberté d'association dans ses propres statuts; que son intérêt à agir est circonscrit par l'objet social défini dans ses statuts; qu'elle n'a dès lors pas d'intérêt à contester les décisions attaquées, lesquelles sont conformes à son objet social; que le recours est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le cinq octobre deux mille six par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.