

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 65.975 du 22 avril 1997

A.70.968/VI-13.416

En cause : **la Société privée à responsabilité
limitée AMG CONSULTANT,**
ayant élu domicile chez
Me Jérôme SOHIER, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

LA POSTE.

LE PRESIDENT DE LA III^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 13 septembre 1996 par la société privée à responsabilité limitée AMG CONSULTANT, qui tend à la suspension de l'exécution de la décision du 26 mars 1996 de l'administrateur délégué de La Poste de ne plus approuver aucune demande d'autorisation d'emploi d'une machine à affranchir qui serait souscrite par la requérante ou par l'un de ses organes;

Vu la requête introduite simultanément par la même requérante, qui demande l'annulation de la même décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M^{me} DEBROUX, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 7 avril 1997 fixant l'affaire à l'audience du 18 avril 1997;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me SOHIER, avocat, comparaissant pour la requérante et M. VANDESCOTTE, inspecteur, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DEBROUX, 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 de la cause peuvent être résumés comme suit :

1. La société requérante s'est constituée le 30 décembre 1994. Elle a notamment pour objet social, "la messagerie, entreprise de transport routier de marchandises de moins de cinq cents kilos, messagerie de presse, entreprise de manutention de marchandises".

Elle a constitué une division plus particulièrement chargée du "Mail and Post Service" (M.P.S.) qui s'est spécialisée dans la prise en charge quotidienne de l'affranchissement et de l'expédition du courrier journalier des entreprises. Selon la requête, le service ainsi rendu consiste dans la collecte du courrier ordinaire et du courrier recommandé des clients afin de l'affranchir dans

les dépôts de la société et de le porter le soir même à Bruxelles X, ce qui permet de leur garantir une distribution partout en Belgique pour le lendemain matin.

2. Le 3 janvier 1995, la partie requérante introduit auprès de la partie adverse, conformément à la législation en vigueur, une demande d'autorisation de faire usage d'une machine à affranchir de la marque PITNEY-BOWES, agréée par La Poste.

La machine a d'abord été immatriculée au bureau de poste d'Anderlecht 4, pour ensuite être transférée au bureau de poste de Waterloo.

Le 11 septembre 1995, l'autorisation est accordée en ces termes :

" L'autorisation de déposer vos envois affranchis pour compte de tiers au centre de tri de Bruxelles X vous est accordée.

Elle est toutefois subordonnée à votre engagement écrit auprès du comptable du bureau de poste de Waterloo 1 de déposer tous vos envois audit centre de tri et à l'obligation de joindre à chaque dépôt une fiche dont modèle annexé.

Nous vous rappelons également que votre machine à affranchir doit se trouver à l'adresse mentionnée sur le formulaire d'engagement Y 181 (...).".

3. Le 7 novembre 1995, La Poste s'adresse à la société requérante, lui reprochant de faire fonctionner la machine à affranchir à Anderlecht alors qu'elle est immatriculée au bureau de Waterloo 1, et alors qu'il ne peut être dérogé à la réglementation postale qui prévoit qu'une machine à affranchir doit se trouver à l'adresse mentionnée sur le formulaire d'engagement Y 181. Il lui est enjoint, soit d'utiliser la machine à Waterloo, soit de la transférer au bureau d'Anderlecht 4 et de faire alors confectionner un nouveau cliché dateur.

4. Au début de l'année 1996 - apparemment le 14 mars 1996 -, suite - selon la partie requérante - à des irrégularités constatées dans la fourniture des machines à affranchir par la S.A. C.P. BOURG, la machine à affranchir utilisée fait l'objet d'une saisie ordonnée par le juge d'instruction.

Le conseil de la requérante tente, en vain, d'en obtenir la restitution.

5. Le 26 mars 1996, la partie adverse écrit en ces termes, aux six firmes autorisées à fournir des machines à affranchir en Belgique, dont la S.A. C.P. BOURG :

" Désormais et jusqu'à nouvel ordre, La Poste n'approuvera plus aucune demande d'autorisation d'emploi d'une machine à affranchir (Y 181) souscrite par la :

- S.P.R.L. AMG CONSULTANT
(...)

Cette société est connue également sous la dénomination M.P.S. (...)

Les personnes susceptibles de souscrire une telle demande sont :

- Monsieur Michel AJZENBERG
(...)

- Madame Eliane HARCQ, (...)

Cette information sera donc communiquée de toute urgence à vos collaborateurs".

Il s'agit de la décision attaquée.

6. Le 1^{er} avril 1996, la partie adverse porte plainte à charge de la partie requérante, pour usage frauduleux du numéro de P.P. 1/186 (affranchissements en numéraire) via la société de publicité DIAGONAL. le préjudice financier serait de trente-quatre mille huit cent nonante-six francs.

7. Se trouvant dans l'obligation de commander une nouvelle machine à affranchir, c'est le 20 juillet 1996, dans le cadre de ces démarches, que la partie requérante prend connaissance par le biais de la société C.P. BOURG, de la décision présentement attaquée.

Le conseil de la société requérante réagit immédiatement auprès de La Poste, en ces termes :

" (...)

Cette décision est proprement incompréhensible. Je vous prie et au besoin, vous mets en demeure, de me faire savoir si réellement il est fait interdiction à ma cliente d'en encore utiliser une machine à affranchir et dans l'affirmative de m'en expliquer les raisons.

Vous ne pouvez en tout état de cause ignorer le préjudice irréparable qu'une telle mesure entraînerait pour ma cliente ainsi que les membres de son personnel.

Il me faut donc émettre toute réserve quant au préjudice subi par la S.P.R.L. AMG CONSULTANT, en conséquence de votre intervention auprès de la S.A. C.P. BOURG".

Cette lettre est restée sans réponse mais le 26 juillet 1996, l'inspecteur général de La Poste établit une note selon laquelle La Poste s'en remet à l'instruction menée par les autorités judiciaires qui font procéder à une expertise de la machine saisie. Il "recommande l'application stricte des dispositions légales traitant de cette matière et plus particulièrement des conditions d'octroi par La Poste d'autorisations d'utilisation de machine à affranchir par des tiers";

Considérant que la partie adverse excipe de l'incompétence du Conseil d'Etat au motif qu'en prenant l'acte attaqué, elle n'aurait pas agi en qualité d'autorité administrative chargée d'une mission de service public; qu'elle relève que ces missions sont énumérées à l'article 141 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques autonomes et que, en raison de l'article 143, § 2, de ladite loi, l'utilisation de machines à affranchir n'est pas régie par le droit

public; qu'elle ajoute que la détermination par La Poste des conditions moyennant lesquelles elle admet l'utilisation de techniques d'affranchissement autres que le timbre-poste fait l'objet d'un contrat négocié entre l'utilisateur et La Poste et qu'en vertu de l'article 8 de la loi du 21 mars 1991 précitée, ce contrat relève du droit commercial;

Considérant que parmi les missions de service public énumérées par l'article 141 de la loi du 21 mars 1991 précitée, figure la mission du service public "C du débit des timbres-poste et autres valeurs postales"; qu'il s'ensuit que, peu importe que l'affranchissement ait lieu par l'utilisation de timbres-poste ou par une autre technique, il s'agit toujours de la représentation des valeurs d'affranchissement ainsi qu'il est prévu à l'article 143, § 2, de la loi et aux articles 15 et suivants de l'arrêté ministériel du 12 janvier 1970 portant réglementation du service postal; que le débit des valeurs d'affranchissement, sous quelque forme que ce soit, est une mission de service public; que dès lors La Poste agit en tant qu'autorité administrative;

Considérant que l'autorisation d'utilisation de machines à affranchir, visée à l'article 18 de l'arrêté ministériel précité, est un acte administratif unilatéral même si l'utilisateur doit s'engager vis-à-vis de La Poste à diverses obligations, lesquelles sont des conditions préalables à l'autorisation - celle-ci pouvant d'ailleurs être révoquée unilatéralement dans le cas de l'article 20 de l'arrêté ministériel, c'est-à-dire lorsque la réglementation postale à ce sujet est modifiée;

Considérant dès lors que le Conseil d'Etat est compétent pour connaître d'un recours en annulation et d'une demande de suspension de "la décision de ne plus approuver "jusqu'à nouvel ordre" aucune demande d'autorisation d'emploi d'une machine à affranchir";

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 1^{er}, 2 et 3, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du défaut de motivation formelle des actes administratifs en ce que l'acte attaqué, qui ne lui a pas été notifié, ne contient aucune motivation formelle;

Considérant qu'elle prend un deuxième moyen de la violation de l'article 20 de l'arrêté ministériel du 12 janvier 1970 et du défaut de motifs; qu'elle relève que l'acte attaqué se borne à informer un tiers de la décision prise à l'égard de la partie requérante, sans contenir aucun élément de motivation ni en fait, ni en droit, alors qu'il a les mêmes effets qu'une révocation de l'agrément et de l'autorisation d'utiliser une machine à affranchir; qu'elle ajoute que semblable révocation ne peut, aux termes de l'article 20 de l'arrêté ministériel précité, être décidée que par l'administrateur général de La Poste ou son délégué, et seulement pour les cas qui sont énumérés à l'article;

Considérant que l'acte attaqué étant un acte administratif unilatéral, il doit reposer sur des motifs exacts en fait et fondés en droit, ces motifs devant être mentionnés dans la décision;

Considérant que la décision, d'ailleurs non notifiée à la requérante alors qu'elle aurait dû l'être, ne contient aucun motif de fait et de droit et, dès lors, ne repose sur aucun motif admissible; que s'agissant d'une révocation déguisée, elle ne pouvait être prise que dans l'un des cas visés à l'article 20 de l'arrêté ministériel; qu'au surplus, la partie adverse n'est même pas en mesure ni de produire la délégation de pouvoirs - si elle existe - que l'administrateur général de La Poste aurait donnée à l'inspecteur principal R. BOGAERTS, ni d'apporter la preuve de sa publication; que dès lors, une telle

délégation doit être tenue pour inexistante; que les deux moyens sont sérieux;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de "la violation des principes généraux de bonne administration et d'équitable procédure, et notamment de l'obligation pour l'autorité administrative d'entendre la personne concernée préalablement à toute mesure susceptible de lui faire grief, de la méconnaissance des droits de la défense"; qu'elle soutient que, si la partie adverse a voulu faire application de l'article 20 de l'arrêté ministériel précité, elle aurait dû lui permettre d'avoir accès à son dossier et de présenter utilement ses observations;

Considérant que, en l'espèce, La Poste a exercé une compétence discrétionnaire et avait l'obligation d'examiner concrètement la situation de la partie requérante, au besoin en lui demandant de s'expliquer et ce d'autant plus que le dossier administratif révèle que la mesure attaquée est de celles qui sont prises en raison du comportement personnel de l'intéressé; que le moyen est sérieux;

Considérant que la partie requérante expose, au titre du préjudice grave difficilement réparable, que l'exécution immédiate de l'acte attaqué cause une perturbation sérieuse du mode de fonctionnement de son activité commerciale ainsi qu'un surcroît important de travail et de frais de main d'oeuvre; qu'elle relève, plus particulièrement, que la décision attaquée l'oblige à avoir recours à du personnel supplémentaire pour effectuer manuellement toutes les opérations d'affranchissement entre 19 et 21 heures de sorte que ce secteur d'activité est devenu non-rentable depuis mars 1996, la perte financière pouvant être chiffrée à $\pm$ 1.000 francs par jour;

Considérant qu'elle fait également état de l'atteinte grave portée à sa réputation et à la réputation de ses gérants alors même que l'acte attaqué est sans doute motivé par des considérations totalement étrangères à leur personne; qu'elle estime que son crédit et son image de marque seront, à brève échéance, atteints par le revirement soudain d'attitude de la partie adverse, si son attitude hostile venait à se prolonger au-delà d'un terme raisonnable; qu'elle soutient que l'exécution de l'acte attaqué a pour effet de la frapper de suspicion, ainsi que ses gérants, l'atteinte portée à leur réputation étant aggravée par le fait que l'acte attaqué a été notifié à des tiers, à leur insu;

Considérant que, selon les dires de la requérante, son activité de "Mail and Post Service" n'est qu'une division spécifique de l'entreprise; qu'elle n'apporte aucune précision quant aux autres divisions de son entreprise; qu'outre le fait que le préjudice allégué - une perturbation dans le fonctionnement de cette activité et une perte financière structurelle dans ce secteur d'activité - est de nature essentiellement pécuniaire et n'est dès lors pas, en soi, difficilement réparable, la partie requérante reste en défaut d'établir qu'elle risque de subir un préjudice matériel irréversible qui mettrait en péril l'existence même d'une entreprise normalement saine, et qui, dès lors, ne pourrait être réparé à la suite d'un éventuel arrêt d'annulation de la décision entreprise;

Considérant quant au préjudice moral invoqué qui tient au prétendu risque d'une mise à mal de sa réputation et de son image de marque, qu'aucun reproche formel n'a, à ce jour, été formulé à l'égard de la requérante, ni été porté à la connaissance d'un vaste public, qu'il s'agisse des sociétés clientes actuelles ou potentielles de la société requérante; qu'en outre, un tel préjudice, à le supposer établi, ne paraît pas découler directement et

exclusivement de la décision litigieuse, mais plutôt de l'instruction pénale en cours;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article unique.

La demande de suspension est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-deux avril 1900 nonante-sept par :

M. HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me} NOTEBAERT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Chr. NOTEBAERT.

M. HANOTIAU.