CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 119.891 du 26 mai 2003

A.136.846/VI-16.497

En cause : **La Société privée à responsabilité limitée "COIN MER",**
ayant élu domicile chez
Me Jean-Marc PICARD, avocat,
rue de Joncker, 46,
1060 Bruxelles,

contre :

la Ville de Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VI[e] CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT SIEGEANT EN REFERE,

Vu la demande introduite le 19 mai 2003 par la Société privée à responsabilité limitée "COIN MER" qui tend, selon la procédure d'extrême urgence, à la suspension de l'exécution de la délibération du Collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Bruxelles du 30 avril 2003 qui refuse de lui "accorder une autorisation de placement de tables et de chaises pour l'année 2003",

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante qui demande au Conseil d'Etat, à titre de mesures provisoires, "de donner injonction à la partie adverse d'autoriser la requérante, à titre provisoire, à utiliser l'espace public qui se trouve devant son restaurant pour y installer sa terrasse comme elle le faisait jusqu'à présent, de dire que cette autorisation sera valable jusqu'à ce qu'intervienne un arrêt sur la demande en annulation de l'acte attaqué ou, à défaut d'un arrêt, jusqu'en avril", et "de condamner la partie adverse au paiement d'une astreinte s'élevant à 1.000 € par jour de retard à défaut d'autoriser la requérante, à titre provisoire, à utiliser l'espace public qui se trouve devant son restaurant pour y installer sa terrasse comme elle le faisait jusqu'à présent dans un délai de 10 jours à compter de la notification de l'arrêt à intervenir";

Vu l'ordonnance du 20 mai 2003, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 21 mai 2003 à 14.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Jean-Marc PICARD, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Mes Jean-Paul LAGASSE et Isabelle VERHAEGEN, avocats, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. QUINTIN, Premier auditeur chef de section 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 se présentent comme suit :

1. La requérante indique exploiter depuis mars 2002 un restaurant situé rue de la Fourche, 33/35, sous l'enseigne "Coin de mer".
Exploité auparavant par des tiers, ce restaurant aurait été autorisé depuis plusieurs années à utiliser l'espace public devant son entrée: une terrasse y a ainsi été installée, permettant de servir 30 couverts à la fois.

2. Le 20 avril 2002, un agent de la Police de Bruxelles constate qu'un sieur BAKHTI, serveur du restaurant, "se tenait devant le commerce précité et a invité les passants à rentrer dans le restaurant. Les personnes n'avaient d'aucune manière manifesté leur intérêt pour l'établissement."
Ce "pro justitia", nanti d'un chiffre dans le cadre réservé au Parquet, précise qu'il s'agit d'une infraction à l'"art. 2.4.3. du R.G.P.".

3. Le 7 mai 2002, le bourgmestre de Bruxelles écrit à la requérante ce qui suit :

" J'ai le regret de porter à votre connaissance que les services de police ont dressé un procès-verbal, à charge d'un membre de votre personnel, du chef de racolage, en date du 20 avril 2002.

Par diverses lettres qui vous ont été adressées, ainsi qu'à tous les commerçants de l'Ilot Sacré, vous avez été informée des règles en la matière et il vous a été communiqué qu'il fallait mettre fin à cette pratique déloyale pour la concurrence et

agressive pour le passant. Cette façon d'agir est également de nature à engendrer des disputes et des rixes sur la voie publique.

Je vous prie de considérer la présente comme une dernière mise en garde. Dès la prochaine infraction constatée par les services de police, l'autorisation de terrasse ainsi que toute autorisation d'occupation privative de la voie publique (banc d'écailler, chevalet, ...) vous seront retirées pour une durée déterminée."

4. Le 7 juin 2002, la partie adverse fait parvenir à la requérante la décision qui suit :

" Objet: placement de tables et de chaises.

Suite à votre demande, nous avons l'honneur de vous faire savoir que vous êtes autorisé(e), à vos risques et périls, sous votre entière responsabilité et sous réserve des droits des tiers, à placer du 1er juillet au 31 décembre 2002 des tables et des chaises sur la voie publique devant votre établissement sis Rue de la Fourche 33/35 (3 m terrasse coté rue des Bouchers).

Cette autorisation vous est accordée à titre précaire et révocable en tout temps sans préavis, ni indemnité.

(...)

L'autorisation est accordée pour 6 mois du 1er janvier au 30 juin et sera prolongée automatiquement du 1er juillet au 31 décembre, sauf infraction constatée aux règlements: sur le placement de la terrasse, la concurrence déloyale (interdiction de racoler), aux législations sur le travail, l'hygiène et l'urbanisme.

(...)";

5. Le 13 septembre 2002, dans une lettre-circulaire, le bourgmestre précise notamment ce qui suit :

" (...)

Je tiens une nouvelle fois à dénoncer également le racolage dans votre quartier. Il s'agit d'une pratique déloyale pour la concurrence et qui porte atteinte au droit des passants de circuler librement dans votre quartier et de faire librement choix d'un restaurant, sans se faire importuner sans cesse par les racoleurs. Ces méthodes sont d'ailleurs de nature à compromettre l'ordre public puisqu'elles engendrent des disputes et des rixes entre concurrents. Un renforcement des mesures qui sont prises à l'égard des exploitants qui font recours à cette pratique est à l'étude. Monsieur le Commissaire divisionnaire de police-Chef de corps de la zone de police Bruxelles-Capitale-Ixelles a donné pour instruction aux services de police d'intensifier les contrôles à ce sujet. En cas d'infraction, les mesures visant au retrait des autorisations d'occupation privative de la voie publique seront impitoyablement appliquées.

(...)";

6. Le 19 octobre 2002, un nouveau "Pro Justitia" constate, exactement dans les mêmes termes que celui du 20 avril 2002, une infraction à l'article 2.4.3. du R.G.P. à charge d'un sieur CANNOUN, préposé de la requérante.

7. Le 19 décembre 2002, Sophie VANDENPUT, en sa qualité d'exploitante du restaurant, est entendue par la Police. Le procès-verbal d'audition relate sa déclaration notamment comme suit :

" Vous me donnez connaissance des faits qui vous occupent, à savoir que plusieurs procès-verbaux ont déjà été dressés à l'égard de l'établissement «Le Coin de Mer» rue de la Fourche 33/35 à 1000 Bruxelles suite à des faits de racolage.

Suite aux infractions constatées un projet de retrait d'autorisation(s), de Terrasse, banc d'écailler, chevalet pendant une période de 7 jours, sera soumis à la signature de Monsieur le Bourgmestre.

Vous me faites savoir que en tant que exploitante (ou votre avocat) je peux faire valoir des moyens de défense avant que la décision du Bourgmestre ne soit prise; le dossier administratif peut être consulté (...).

Je vous réponds que le contrevenant, soit CANNOUN Z. ne travaille plus pour moi depuis les faits.

Je souhaite obtenir un délai de 14 jours pour faire valoir d'autres arguments de défense (...).".

La requérante indique, sans être contredite, que, au début de l'an 2003, le Bourgmestre décida de suspendre l'autorisation de placement de tables et de chaises pendant une semaine, et qu'elle n'estima pas devoir contester cette décision en droit, vu la courte durée de la suspension et la période pendant laquelle celle-ci était imposée.".

8. En mars 2003, semble-t-il, la partie adverse écrit à la requérante ce qui suit :

" Objet: Redevance pour l'occupation privative du domaine public.

J'ai l'honneur de vous informer qu'une autorisation de placement de terrasse peut vous être accordée pour l'année 2003. Conformément aux dispositions reprises dans le règlement redevance pour l'occupation privative du domaine public à des fins commerciales, l'autorisation vous sera délivrée dès réception de votre paiement de la redevance.

Cette redevance est fixée à (...).

Je vous prie de verser la somme de (...).

Le paiement doit être effectué avant le 1er avril prochain.".

9. Le 22 avril 2003, un nouveau "Pro Justitia" constate, exactement dans les mêmes termes que ceux des 20 avril et 19 octobre 2002, une infraction à l'article 2.4.3. du R.G.P. à charge d'un sieur BOUICHA, préposé de la requérante.

10. Le 5 mai 2003, le Bourgmestre écrit à la requérante ce qui suit :

" J'ai le regret de porter à votre connaissance que les services de police ont dressé un procès-verbal, à charge d'un membre de votre personnel, du chef de racolage, en date du 22 avril 2003.

Par diverses lettres qui vous ont été adressées, ainsi qu'à tous les commerçants de l'Ilot Sacré, vous avez été informée des règles en la matière et il vous a été communiqué qu'il fallait mettre fin à cette pratique déloyale pour la concurrence et agressive pour le passant. Cette façon d'agir est également de nature à engendrer des disputes et des rixes sur la voie publique.

Je vous prie de considérer la présente comme une dernière mise en garde. Dès la prochaine infraction constatée par les services de police, l'autorisation de terrasse ainsi que toute autorisation d'occupation privative de la voie publique (banc d'écailler, chevalet, ...) vous seront retirées pour une durée déterminée."

11. Le 30 avril 2003, selon l'extrait du registre aux procès-verbaux des délibérations du Collège des bourgmestre et échevins de Bruxelles produit au dossier administratif, le Collège prend la résolution suivante :

" Cabinet de M. L'Echevin DECLOUX.- Supprimer pour raisons administratives le droit de terrasse en 2003 aux établissements dont liste jointe en annexe au rapport du Cabinet.- Agir de même pour tous les établissements troublant l'ordre public dans le futur.
Admis."

En annexe à cet extrait figure un document libellé comme suit :

" Analyse: Sanctions à prendre à l'encontre d'établissements troublant l'ordre public.

AU COLLEGE,

Suite aux nombreuses plaintes enregistrées par la Police, il y a lieu de prendre des sanctions à l'encontre d'établissements troublant l'ordre public (racolage).

Tenir compte des années 2002 et 2003.

PROPOSITIONS :

1. Supprimer pour raisons administratives l'autorisation de terrasse pour les établissements (qui ont encouru deux sanctions au cours des années 2002 et 2003) suivants :
- ...
- ..., (soit une liste de 10 établissements, dont celui de la requérante)

2. Retirer à l'avenir l'autorisation de terrasse pour les établissements qui encourent 2 PV pour racolage."

Cette décision du Collège du 30 avril 2003 constitue l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée.

12. Par une lettre datée du 6 mai 2003 et signée par l'échevin du commerce et le secrétaire adjoint, la partie adverse informe la requérante de ce qui suit :

" Objet: Occupation privative du domaine public à des fins commerciales.
Suite aux nombreuses plaintes enregistrées par la Police pour troubles de l'ordre public (racolage) pendant les années 2002 et 2003, le Collège des Bourgmestre et Echevins a décidé en sa réunion du 30 avril dernier de ne pas vous accorder une autorisation de placement de tables et de chaises pour l'année 2003.

Cette décision est applicable directement dès la réception de la présente et elle sera contrôlée par les services de la Police.

Dans le cas où vous auriez déjà payé la redevance sur l'occupation de la voie publique à des fins commerciales, nous demanderons à Monsieur le Receveur communal de vous la rembourser."

La requérante indique avoir réceptionné cette lettre le 12 mai 2003. Rien ne permet de mettre en doute cette indication, la partie adverse ne produisant ni récépissé de dépôt de recommandé à la poste, ni accusé de réception.

Considérant, quant à l'extrême urgence invoquée, que la requérante la justifie par la mise à exécution immédiate de l'acte attaqué, exécution contrôlée par les services de police, et par la circonstance que le recours à la procédure de référé normal ne lui aurait pas permis de voir le Conseil d'Etat prononcer un arrêt avant plusieurs mois, en telle sorte qu'elle aurait risqué de subir pendant ces mois d'été le préjudice grave et difficilement réparable qu'elle craint;

Considérant que la partie adverse conteste l'extrême urgence ainsi invoquée, estimant non établi un risque de faillite pendant le délai requis par une procédure de référé ordinaire;

Considérant qu'il n'est pas dénié que l'acte attaqué est dès ores en cours d'exécution; qu'il est indéniable qu'il occasionne à la requérante, dès à présent, un préjudice pécuniaire certain, et que, sans doute, c'est cette conséquence qui a été recherchée par la partie adverse en décidant cette mesure à titre de sanction; que ce préjudice ira en s'aggravant au fil du temps; que, eu égard au chiffre d'affaires vanté

(20.000 €/mois en moyenne) et aux charges dont elle fait état (notamment 6.500 €/mois de loyer et 5.000 €/mois de frais de personnel, outre les autres charges apparaissant des pièces comptables déposées), il ne peut être raisonnablement reproché à la requérante d'avoir recouru à la procédure d'extrême urgence pour tenter de réduire, autant que possible, le préjudice que l'exécution immédiate de l'acte attaqué lui cause et lui causera immanquablement; qu'en effet, il n'est pas exclu que ce préjudice, momentanément surtout pécuniaire, n'acquière à bref délai une ampleur susceptible de mettre en péril la survie économique de la requérante; que, si la partie adverse s'est plainte, lors de l'audience du 21 mai 2003, de ce recours à la procédure d'extrême urgence qui réduit au minimum ses droits de défense, force est d'observer qu'il lui était loisible de ne prévoir la mise à exécution de l'acte attaqué qu'au terme d'un délai permettant à la requérante d'exercer utilement un recours par la voie du référé ordinaire; que ne se conforme pas au principe de bonne administration l'autorité qui prétend appliquer, ne serait-ce que pendant les délais inhérents à la procédure de référé ordinaire, une décision qu'elle ne s'est pas donné la peine de prendre selon les règles les plus élémentaires du droit administratif; que l'extrême urgence invoquée est justifiée à suffisance;

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que la requérante invoque un moyen, le premier de sa demande de suspension, pris "de l'excès de pouvoir, de la violation des formalités soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, de la violation de l'obligation de motivation formelle (loi du 29 juillet 1991), du défaut de base légale, du principe de bonne administration, du principe non bis in idem, du droit d'être entendu (audi alteram partem) et du respect des droits de la défense"; que, dans une première branche, elle reproche à la partie adverse de n'avoir pas précisé de quelles plaintes il s'agissait, d'où elles provenaient, de quand elles dataient, ni en quoi l'ordre public aurait été troublé; qu'elle souligne qu'elle n'a pas eu connaissance de nombreuses plaintes qui auraient été enregistrées à son encontre dans le courant des années 2002 et 2003; qu'elle soutient que, ainsi libellée, la motivation n'est pas individualisée et reste vague; qu'elle ajoute que, n'ayant pas eu connaissance de ces griefs et n'ayant dès lors pas été en mesure d'y répondre, ses droits de défense ont été violés; que, dans une deuxième branche, elle fait valoir qu'elle n'a été ni entendue, ni même appelée à faire valoir ses moyens de défense,

s’agissant de la privation d’une autorisation de terrasse pendant un an, alors que précédemment, elle fut entendue avant d’être privée de la même autorisation mais pendant 7 jours seulement; que, dans une troisième branche, elle rappelle avoir déjà fait l’objet d’une telle mesure en janvier 2003, en sorte que, à défaut de faits nouveaux, la mesure attaquée est en réalité une seconde sanction pour les mêmes faits, contraire au principe "non bis in idem";

Considérant, sur la première branche, que force est de constater que la décision attaquée n’identifie pas "les nombreuses plaintes enregistrées par la Police" à l’encontre de la requérante, censées la justifier; que, s’il s’agit des procès-verbaux dressés les 20 avril 2002, 19 octobre 2002 et 22 avril 2003, on doit considérer qu’ils ne pouvaient motiver la sanction querellée: celui du 19 octobre 2002, parce qu’il a déjà fait l’objet d’une sanction, et ceux des 20 avril 2002 et 22 avril 2003, parce qu’à leur suite le Bourgmestre décida de ne pas sanctionner mais d’adresser une "dernière mise en garde" à la requérante; que, s’il s’agit d’autres "plaintes", qui n’apparaissent pas du dossier administratif, il eût été élémentaire de le préciser; que, les ignorant, la requérante a vu ses droits de défense parfaitement méconnus; qu’une motivation aussi elliptique est manifestement insuffisante;

Considérant, sur la deuxième branche, qu’avant de prendre une mesure grave à l’encontre d’un administré, fondée sur le comportement estimé fautif de celui-ci, l’autorité doit l’entendre en ses explications, tant sur les faits reprochés que sur la mesure envisagée pour les sanctionner; qu’en l’espèce, il n’est pas contesté que ce ne fut pas le cas et que la requérante ne se vit à aucun moment offrir l’occasion de faire valoir son point de vue;

Considérant, sur la troisième branche, qu’à défaut d’une motivation un tant soit peu circonstanciée, la requérante est fondée à considérer que le procès-verbal du 19 octobre 2002 a été pris en compte par la partie adverse pour fonder la décision attaquée; qu’il n’a cependant pas été contesté par la partie adverse que ce procès-verbal du 19 octobre 2002 avait donné lieu à une sanction de 7 jours de suspension de l’autorisation de terrasse exécutée en janvier 2003; que, partant, le reproche de violation du principe général "non bis in idem" paraît fondé;

Considérant, ainsi, que dans ses trois branches ici examinées, le moyen est sérieux;

Considérant, quant au préjudice que risque de causer à la requérante l'exécution immédiate de l'acte attaqué, que les considérations émises ci-avant quant à la justification du recours à la procédure d'extrême urgence, établissent la réalité du risque de préjudice grave difficilement réparable;

Considérant, quant à la demande de mesures provisoires, qu'il n'est pas douteux que, sans la volonté de la sanctionner, concrétisée par la partie adverse dans l'acte attaqué, l'autorisation de terrasse aurait été renouvelée au bénéfice de la requérante; que tel est le sens de l'offre qui en fut faite en mars 2003 à la requérante par la partie adverse elle-même; qu'il ne saurait être dénié qu'un simple arrêt de suspension, en l'espèce, n'empêcherait pas la réalisation du préjudice invoqué; que, seule, la mesure provisoire sollicitée paraît de nature à l'éviter; qu'il y a donc lieu d'y faire droit, comme indiqué au dispositif ci-après;

Considérant, quant à la demande d'astreinte, que rien n'indique que la partie adverse aurait l'intention de ne pas se conformer au présent arrêt; qu'il n'y a pas lieu d'y faire droit,

D E C I D E :

Article 1er .

Est suspendue l'exécution de la délibération prise le 30 avril 2003 par le Collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Bruxelles refusant à la Société privée à responsabilité limitée "Coin Mer" de lui accorder une autorisation de placement de tables et de chaises pour l'année 2003.

Article 2 .

Il est enjoint à la Ville de Bruxelles d'accorder à la Société privée à responsabilité limitée "Coin Mer" ladite autorisation dans les dix jours de la notification du présent arrêt, et ce à titre provisoire, jusqu'à ce qu'intervienne un arrêt sur la demande d'annulation et au plus tard jusqu'en avril 2004;

Article 3 .

La demande d'astreinte est rejetée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI[e] chambre, le vingt-six mai deux mille trois par :

M. HANSE, Conseiller d'Etat, Président f.f.;
M. HARMEL, Greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

P. HARMEL. Ph. HANSE.