

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 120.009 du 27 mai 2003

A.136.845/VI-16.496

En cause : **DESAEGHER** Anne,
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 Anne DESAEGHER, 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 2004", 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 le dossier administratif de la partie adverse;

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, Président f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me Jean-Marc PICARD, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me 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 des requêtes se présentent comme suit :

1. La requérante indique exploiter depuis 1988 un restaurant à l'enseigne "LE VAN DIJCK", situé à 1000 Bruxelles, rue des Bouchers, 26. Exploité auparavant et depuis 1979 par le père de la requérante, ce restaurant aurait durant toutes ces années été autorisé à utiliser l'espace public pour y installer une terrasse, actuellement composée de 7 tables et chauffée en hiver. Le dernier renouvellement de cette autorisation de terrasse date du 8 juin 2002.

2. Le 8 mars 2002, un agent de la Police de Bruxelles constate qu'un sieur HAMDOUNE, serveur du restaurant, "se tenait devant le commerce précité et a invité les passants à rentrer dans le restaurant. Les personnes n'avaient en aucune manière manifesté leur intérêt pour l'établissement."
Ce "pro justitia" précise qu'il s'agit d'une infraction à l'"art. 2.4.3. du R.G.P."

3. Le 14 mars 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 8 mars 2002.

Par diverses lettres qui vous ont été adressées, ainsi qu'à tous les commerçants de l'Ilôt Sacré, vous avez été informé 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 19 mars 2002, le serveur HAMDOUNE écrit à la Police de Bruxelles, contestant le Procès-verbal dressé à sa charge. Il indique que ce sont les clients qui ont pris l'initiative de lui demander s'il restait de la place, et que la gérante a recueilli des témoignages de clients en ce sens.

5. Le 2 avril 2002, le conseil de la requérante écrit au Bourgmestre de Bruxelles ce qui suit :

" Ma cliente m'a transmis votre lettre du 14 mars 2002 et les documents relatifs à l'infraction reprochée à son personnel.

Je tiens à vous faire part, en son nom, du fait que ma cliente partage pleinement votre souci de maintenir une concurrence loyale et une absence d'agressivité ou de tumulte dans le quartier.

Suite au PV qui a été dressé le 8/3/2002 à charge d'un membre de son personnel, ma cliente m'a transmis diverses attestations dont copie en annexe concernant les faits.

Ma cliente souhaite en effet rétablir la réalité de ces faits et renouveler sa parfaite bonne foi et celle de son personnel.

Je vous remercie dès lors de bien vouloir prendre en considération ces éléments de fait afin d'éviter un amalgame entre ceux-ci et des faits de racolage que ma cliente réprouve."

6. Le 8 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 1^{er} janvier au 30 juin 2002 des tables et des chaises sur la voie publique devant votre établissement sis Rue des Bouchers 26.

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 1^{er} janvier au 30 juin et sera prolongée automatiquement du 1^{er} 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.

(...)."

7. Le 22 juin 2002, un nouveau "Pro Justitia" constate, exactement dans les mêmes termes que celui du 8 mars 2002, une infraction à l'article 2.4.3. du R.G.P. à charge du même sieur HAMDOUNE.

8. Le 2 juillet 2002, le sieur HAMDOUNE écrit à la Police de Bruxelles pour contester ce nouveau procès-verbal. Il explique n'avoir fait que répondre à une demande d'explication de la part de touristes.

9. Le 23 juillet 2002, le sieur HAMDOUNE est entendu par la Police de Bruxelles à propos du procès-verbal du 22 juin 2002. Il déclare notamment ce qui suit :

" Je conteste le bien-fondé du constat établi le 22/06/2002.
Alors que je me trouvais dans l'entrée du restaurant «VAN DIJCK», des clients anglais m'ont demandé d'expliquer la carte, ce que j'ai fait.
Quelques minutes plus tard un agent est rentré dans l'établissement et après m'avoir identifié, m'a déclaré «vous racolez»; il m'a seulement dit «je vous ai vu de loin».
Dans le climat actuel, je ne comprends pas ces tracasseries injustifiées de vos services."

10. Le même jour, la requérante est entendue à propos de ces faits. Elle conteste également l'infraction, s'agissant, selon elle, de simples explications données aux clients potentiels, et non de racolage.

11. Le 12 août 2002, le Bourgmestre de Bruxelles écrit ce qui suit à la requérante :

" J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que j'ai décidé de ne pas prendre l'arrêté qui était en préparation en ce qui concerne le retrait de votre autorisation de terrasse, à la suite d'un procès-verbal pour racolage, au vu des pièces et témoignages que vous avez produits.

Cette décision a été prise au bénéfice du doute. Les services de police resteront vigilants et en cas de racolage les mesures usuelles seront strictement appliquées."

12. 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.

(...)."

13. Le 15 janvier 2003, 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 1^{er} avril prochain."

14. 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.

15. 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 s'être vu notifier cette décision 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 semaines, voire plusieurs mois; qu'un tel délai l'empêcherait d'exploiter la terrasse durant la période principale de l'exploitation des terrasses et risquerait de la priver de

clients pendant cette période; que, selon elle, l'exploitation de cette terrasse est indispensable pour la réalisation de son chiffre d'affaire et pour faire face aux charges invariables; que, liée de surcroît par un contrat de brasserie, elle risque de ne pas être en mesure de payer tout le personnel actuel et se verra alors obligée de licencier et d'assumer les préavis; qu'elle craint de devoir faire, dans ce cas, aveux de faillite;

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; qu'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 inmanquablement; 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 donnée 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 que, à part deux procès-verbaux contestés et datant de 2002, 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 que, alors que l'acte attaqué a des conséquences graves, elle n'a été ni entendue, ni même appelée à faire valoir ses moyens de défense; qu'elle souligne que la décision attaquée est d'autant plus surprenante que le Bourgmestre avait décidé en août 2002 de ne pas prendre une mesure de retrait d'autorisation de terrasse après avoir pris connaissance de ses contestations;

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 8 mars et 22 juin 2002, on doit considérer qu'ils ne pouvaient motiver la sanction querellée dès lors que le Bourgmestre, par sa lettre du 12 août 2002, a décidé de ne pas sanctionner à tout le moins l'un des faits prétendus de racolage (mais lequel?); que, telle qu'elle est motivée, la décision attaquée va manifestement à l'encontre de cette décision du bourgmestre du 12 août 2002, ce qui démontre l'insuffisance de cette motivation;

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, ainsi, que dans ses deux 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 le 15 janvier 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 1^{er}.

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 Anne DESAEGHER, exploitant l'établissement "Le Van Dijck" 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 Anne DESAEGHER 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-sept 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.