

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 211.712 du 2 mars 2011

A. 177.900/XV-1422

En cause : **la s.a. Tennis Club du Bois de la Cambre,**
ayant élu domicile chez
Me B. CAMBIER, avocat,
avenue Winston Churchill 253
1180 Bruxelles,

contre :

la commune d'Ixelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 octobre 2006 par la société anonyme «Tennis Club du Bois de la Cambre» qui demande l'annulation de la délibération du conseil communal d'Ixelles du 20 avril 2006 décidant d'affecter au domaine public de la commune les parcelles de terrain sises à Ixelles, 6^e division, section D, n^{os} 151H, 155H et 151E;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. B. JADOT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 26 janvier 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 15 février 2011 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. Ph. QUERTAINMONT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me B. CAMBIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Chr. DUBOIS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. B. JADOT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent ainsi qu'il suit :

1. La société requérante a pour objet social «la construction et l'exploitation de biens immeubles tels que complexes sportifs privés, notamment de squash, tennis couverts ou en plein air, ainsi que toutes activités connexes à l'étude sportive en général, notamment création de clubs, exploitation de bars, restaurants, club-house».

Le 1^{er} mai 1997, la requérante a signé avec la commune d'Ixelles un bail commercial pour l'occupation de biens situés square du Vieux Tilleul et dont la commune est propriétaire. Ces biens, qui faisaient partie du domaine privé de la commune, se composent de deux bâtiments et leurs abords, une zone de pétanque, six courts de tennis et une surface d'entraînement de tennis.

2. En vertu de l'article 2 du contrat, ce bail commercial était consenti pour une durée de neuf ans, prenant cours le 1^{er} mai 1997 et expirant le 30 avril 2006. L'article 19, b), du contrat prévoyait que, conformément aux dispositions du Code civil relatives aux baux commerciaux, «le preneur désireux d'exercer le droit au renouvellement du bail après la neuvième année doit le notifier au bailleur par lettre recommandée entre le 18^e et le 15^e mois avant l'expiration du bail (article 14 de la loi du 30 avril 1951 sur les baux commerciaux)».

En réalité, c'est par une lettre envoyée à la partie adverse le 29 avril 2005 que la société requérante a sollicité le renouvellement du bail pour une période de neuf ans, alors qu'elle aurait dû effectuer cette démarche entre le 31 octobre 2004 et le 31 janvier 2005. La requérante invoque à cet égard, dans son dernier mémoire, de graves problèmes de santé encourus par son gérant fin 2004-début 2005.

3. Le 14 juillet 2005, la commune a répondu à la requérante que sa demande a été exprimée en dehors des délais légaux, en ajoutant qu'«elle prend néanmoins bonne note de son désir de continuer à occuper les lieux au-delà du 30 avril 2006, mais qu'elle souhaite revoir l'ensemble des conditions générales d'exploitation».

4. Par des lettres de rappel datées du 21 décembre 2005 et des 7 février et 8 mars 2006, la requérante a demandé à la commune d'Ixelles de lui communiquer sa position définitive à propos de la demande de renouvellement du bail, en attirant son attention sur les difficultés que pourrait susciter le non-renouvellement du bail.

Finalement, à la date du 25 avril 2006, la partie adverse répond ce qui suit :

« Nous vous informons, si besoin est, que le collège des bourgmestre et échevins n'a pas souhaité donner suite à la demande de renouvellement introduite hors délai et en a avisé la société anonyme par courrier recommandé du 14 juillet 2005 (copie jointe).

Il ne peut donc être question de formaliser au collège le renouvellement du bail conclu le 1^{er} mai 1997.

Toutefois, la commune entend préserver l'affectation du lieu à des activités sportives et entend en garantir l'accessibilité à l'ensemble de la population.

En vue d'atteindre cet objectif, le Conseil a décidé d'affecter les lieux au domaine public de la commune par sa délibération du 18 avril 2006.

Afin de poursuivre une exploitation des lieux compatible avec cette mission de service public, nous vous invitons à prendre contact avec nos services afin d'en arrêter les modalités contractuelles».

5. Dans sa requête, la société «Tennis Club du Bois de la Cambre» expose qu'elle a entrepris plusieurs démarches pour obtenir communication de la délibération précitée du conseil communal du 18 avril 2006.

C'est finalement en réponse à sa demande du 11 septembre 2006 sollicitant la communication de l'ensemble du dossier administratif sur la base de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, que la requérante a reçu, par un courrier daté du 16 octobre suivant, communication de la délibération communale (laquelle date en réalité du 20 avril 2006) ainsi que l'extrait du procès-verbal de la séance du conseil communal qui y est relatif.

Pour sa part, la partie adverse indique qu'elle a communiqué la délibération attaquée à l'avocat de la requérante par une télécopie datée du 3 octobre 2006.

6. La délibération du conseil communal décidant d'affecter les lieux au domaine public de la commune constitue l'acte attaqué par le recours; elle est rédigée dans les termes suivants:

« Considérant que les parcelles sises à Ixelles, 6^e division, section D, n° 151H pour une contenance de 7708 m², n° 155H pour une contenance de 369 m² et n° 151E pour une contenance de 22 m² font partie à ce jour du domaine privé de la Commune;

Considérant que ces parcelles forment un domaine comprenant l'ancienne laiterie du Vieux Tilleul, laquelle fait l'objet de mesures de protections urbanistiques, et jouxtent la parcelle du domaine public n° 163C;

Considérant que ces terrains sont aujourd'hui connus sous la dénomination de Tennis Club du Bois de la Cambre;

Considérant que, depuis le 1^{er} mai 1997, le domaine a été exploité par une entreprise privée comme complexe sportif de terrains de tennis et espace Horeca;

Considérant que le collège des bourgmestre et échevins juge opportun de préserver une activité sportive ouverte à tous sur les lieux;

Considérant que le collège entend prendre des mesures en vue de garantir cette accessibilité à l'ensemble de la population ixelloise;

Considérant qu'en raison de l'affectation privée des lieux, toute exploitation se verrait soumise aux dispositions impératives de la loi sur les baux commerciaux;

Que tel est le cas pour l'exploitation ayant débutée le 1^{er} mai 1997;

Considérant que ce cadre législatif contraignant ne permet pas aisément d'adapter l'exploitation aux exigences de l'intérêt communal ou de les moduler au cours du temps;

Considérant que ce régime juridique ne permet pas non plus de mettre fin à la convention d'exploitation en dehors des hypothèses restrictives énumérées par la loi;

Considérant que dès lors, il est fort malaisé de défendre l'intérêt communal dans les limites étroites d'un tel bail commercial;

Considérant qu'à l'opposé, pour les biens du domaine public, la protection de l'intérêt communal prime sur la protection des intérêts particuliers des commerçants;

Considérant qu'un bien appartient au domaine public lorsque, par une décision expresse ou implicite de l'autorité compétente, il est affecté à l'usage de tous, sans distinction de personne;

Considérant que le collège des bourgmestre et échevins estime qu'une affectation des parcelles à l'usage de tous, sans distinction de personne est opportune;

Qu'il est d'un intérêt bien compris d'affecter au domaine public les parcelles de terrain en question;

Vu la Nouvelle Loi communale et plus particulièrement l'article 117;

Sur proposition faite, au nom du collège, par Mme Julie de GROOTE, Échevine des Affaires juridiques et M. Pierre LARDOT, Échevin des Propriétés communales,

DÉCIDE

d'affecter au domaine public de la commune les parcelles de terrains telles que décrites ci-dessus et reprises au plan annexé à la présente délibération pour en faire partie intégrante».

7. À l'appui de son recours, la société «Tennis Club du Bois de la Cambre» expose qu'elle a effectué de nombreux investissements afin de pouvoir exploiter les lieux dans les meilleures conditions et afin de développer la pratique du tennis et de pouvoir créer une école de tennis ouverte à tous, et qu'elle a pris plusieurs initiatives pour favoriser la pratique par tous du sport au sein de la commune d'Ixelles.

Elle précise également que, depuis l'acte attaqué, elle est maintenue dans les lieux et continue à payer le loyer dû sur la base du bail commercial et qu'elle a pu prendre connaissance d'un projet de contrat de concession élaboré par la partie adverse pour l'occupation des lieux;

Considérant que le premier auditeur rapporteur soulève d'office une exception d'irrecevabilité du recours, déduite de la tardiveté de la saisine du Conseil d'État;

Considérant que le dernier mémoire de la requérante contient de longs développements en vue de démontrer que son recours est recevable *ratione temporis*; qu'en résumé elle soutient que la décision attaquée doit être tenue comme l'affectant individuellement et personnellement car elle est titulaire d'un droit sur le bien que la commune a décidé de classer dans son domaine public, en sorte que la décision en cause devait lui être notifiée; qu'à l'appui de cette argumentation, la requérante expose que, dans le courrier qui lui a été adressé le 25 avril 2006, quelques jours

avant la fin de son bail commercial, la partie adverse lui a annoncé son intention de revoir les modalités contractuelles d'exploitation du site, mais elle ne lui a demandé en aucun cas de quitter les lieux dès le 30 avril 2006; que la requérante relève aussi qu'à l'expiration du bail commercial, la commune n'a effectué aucune démarche en vue de mettre sa décision du 20 avril 2006 à exécution mais l'a laissée dans les lieux tout en percevant le loyer, en sorte que si le bail commercial n'a pas été prolongé pour une durée de neuf ans, il n'en demeure pas moins qu'il a été prolongé pour une durée indéterminée à partir du 30 avril 2006; que la requérante soutient également que les motifs de la délibération attaquée et la discussion intervenue au sein du conseil communal révèlent que l'intention de la commune était de voir l'acte attaqué produire ses effets dès son adoption, afin de faire obstacle au renouvellement tacite du bail commercial dont la requérante était encore titulaire sur le bien en cause pour une durée de 10 jours; qu'elle en déduit que la décision de la commune avait dès lors une incidence directe sur sa situation; qu'enfin, elle argumente encore qu'à supposer même que la décision attaquée n'était destinée à produire ses effets qu'à l'issue du terme de 9 ans du bail commercial, la décision d'affecter le bien en cause au domaine public est néanmoins de nature à la toucher personnellement, étant donné qu'à la date du 20 avril 2006 de l'adoption de cette décision, la commune ne s'était pas encore prononcée sur la demande de prolongation du bail commercial introduite hors délai par la requérante, et ce alors qu'elle lui avait fait savoir dans un courrier du 14 juillet 2005 que «nous prenons néanmoins bonne note de votre désir de continuer à occuper les lieux au-delà du 30 avril 2006 mais souhaitons revoir l'ensemble des conditions générales d'exploitation»; que la requérante souligne qu'en dépit de la décision d'affectation intervenue et de sa volonté de ne pas laisser poursuivre le bail commercial après le 30 avril 2006, la commune ne l'a pas invitée à quitter les lieux, la laissant même poursuivre l'exploitation du site sous un régime identique à celui de son bail commercial;

que la société requérante conclut de ces différentes considérations que, dès lors que sa situation et le droit dont elle disposait sur le bien en cause étaient influencés par la décision attaquée, celle-ci devait nécessairement lui être notifiée, que ce n'est que le 3 octobre 2006, date à laquelle la délibération du conseil communal a été communiquée à son avocat, que le délai de recours à l'encontre de cet acte a commencé à courir, et que, partant, le présent recours introduit le 23 octobre suivant est recevable *ratione temporis*;

Considérant, sur la recevabilité du recours, qu'aux termes de l'article 4 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, les recours en annulation d'actes qui doivent être publiés ou notifiés sont prescrits soixante jours après la date de cette publication ou de cette notification;

Considérant que, s'agissant comme en l'espèce d'une délibération d'un conseil communal qui a pour objet d'affecter un bien déterminé au domaine public, cette délibération ne constitue pas un acte de nature réglementaire, soumis à la publication prescrite par l'article 112 de la nouvelle loi communale, et ne fait l'objet d'aucune formalité particulière de publication qui aurait été prévue par le législateur; que, par ailleurs, la requérante ne peut être suivie lorsqu'elle soutient que la délibération du conseil communal d'Ixelles décidant d'affecter au domaine public les parcelles de terrain concernées constituerait une décision individuelle soumise à notification et qu'elle devrait être regardée comme le destinataire propre de la délibération litigieuse en ce que celle-ci déterminerait sa situation juridique de manière individuelle; qu'en effet, la décision d'affecter des parcelles relevant du domaine privé d'une commune à son domaine public, et même si elle a ici une répercussion sur la situation de fait de la partie requérante, est un acte administratif qui s'impose, dès son édicition et pour l'avenir, à l'ensemble des citoyens, indépendamment des relations contractuelles qu'une société en particulier a pu nouer avec la commune; que cette affectation au domaine public d'un bien place celui-ci sous un régime juridique particulier destiné à garantir la destination publique du bien en cause ou d'assurer son affectation à un service public en vue duquel il est spécialement aménagé; qu'en statuant sur ces questions, le conseil communal ne fait qu'exercer ses compétences légales en matière de composition, de délimitation et d'aménagement du domaine public communal, le préambule de la délibération soulignant, en l'espèce, l'objectif de «préserver une activité sportive ouverte à tous sur les lieux» et de «prendre des mesures en vue de garantir cette accessibilité à l'ensemble de la population ixelloise»; qu'il en va d'autant plus ainsi que les biens concernés par l'affectation au domaine public englobent le «Vieux Tilleul», arbre classé remarquable, et qu'un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1998 a inscrit sur la liste de sauvegarde l'ensemble du site de l'ancienne laiterie du Vieux-Tilleul; qu'en outre, la volonté de la commune de préserver cette infrastructure et de valoriser ce patrimoine exceptionnel est à rapprocher de la circonstance qu'en date du 29 novembre 2002, un procès-verbal de constatation d'infraction en matière d'urbanisme avait été dressé à charge de la société «Tennis Club du Bois de la Cambre» concernant la réalisation de travaux sans permis délivré à cet effet (l'infraction, selon les pièces du dossier administratif, portant sur la réalisation d'une annexe au niveau du rez-de-chaussée et l'augmentation de la surface commerciale);

Considérant que la requérante ne peut dès lors être suivie lorsqu'elle argumente, à l'appui de sa thèse selon laquelle la délibération attaquée constitue un acte individuel qui aurait dû lui être notifié personnellement, que le lien contractuel qu'elle entretient avec la commune de même que l'occupation physique des lieux qui

font l'objet de la décision attaquée la distingueraient de tous les autres habitants de la commune et en feraient le destinataire direct de ladite délibération; qu'en effet, il découle de la chronologie des faits qu'à défaut d'avoir été renouvelé, le bail commercial que la requérante avait conclu avec la partie adverse le 1^{er} mars 1997 a cessé de produire ses effets le 30 avril 2006, c'est-à-dire la veille du jour où la décision attaquée allait produire les siens, tandis qu'il ressort clairement du préambule de la décision attaquée que l'affectation au domaine public a été conçue pour s'appliquer en l'absence de bail commercial pour l'exploitation des lieux, en sorte que cette décision n'était pas vouée à produire d'effet avant le 1^{er} mai 2006 et, en conséquence, n'était pas destinée à s'appliquer en propre à la requérante;

Considérant, pour le reste et quant au bail commercial, que les questions soulevées dans le dernier mémoire de la requérante de savoir si elle était toujours titulaire à la date de la délibération attaquée d'un droit sur le bien concerné et si le bail aurait pu être prolongé après le 30 avril 2006 en raison de son maintien dans les lieux loués et selon les modalités prévues à l'article 14, alinéa 3, de la loi du 30 avril 1951 sur les baux commerciaux, se rapportent à une contestation qui a pour objet des droits civils au sens de l'article 144 de la Constitution et qui, à ce titre, relève exclusivement des tribunaux de l'ordre judiciaire et non du Conseil d'État;

Considérant que lorsqu'un acte ne doit pas être notifié, c'est la connaissance effective de l'acte, qui, pour les tiers intéressés, fait courir le délai du recours en annulation; que cette prise de connaissance effective ne peut pas être indéfiniment reportée; qu'au contraire, les tiers intéressés doivent faire diligence pour recueillir, dans un délai raisonnable, auprès de l'administration communale, les renseignements relatifs à l'existence et au contenu de la décision concernée;

Considérant que dans sa requête, sous l'intitulé «recevabilité du recours», la requérante indique elle-même qu'elle a eu connaissance de manière indirecte de l'existence d'une délibération du conseil communal affectant les lieux au domaine public par la lettre du 25 avril 2006 adressée par la partie adverse par pli recommandé à son avocat; qu'il s'ensuit qu'en laissant s'écouler plus de soixante jours après la réception cette lettre de la partie adverse, la requérante n'a pas fait preuve de la diligence requise;

Considérant que le recours introduit le 23 octobre 2006 est tardif; que l'exception soulevée par M. le premier auditeur est fondée; que le recours est irrecevable,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2.

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

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

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	Ph. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY