

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 221.193 du 25 octobre 2012

A. 201.778/XV-1690

En cause : **1. ABDENNAHI** Mohammed,
 2. la s.p.r.l. TABLOÏD,
 ayant élu domicile chez
 R. FONTEYNE, avocat,
 rue de Florence 13
 1000 Bruxelles,

contre :

la commune d'Ixelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 septembre 2011 par Mohammed Abdennahi et la s.p.r.l. Tabloïd, qui demandent l'annulation de la décision du collège des bourgmestre et échevins d'Ixelles du 27 juin 2011, communiquée le 9 août 2011, lui retirant avec effet immédiat, l'abonnement dont il était titulaire au marché de la place Flagey;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire des requérants;

Vu l'ordonnance du 11 septembre 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 16 octobre 2012 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me R. FONTEYNE, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et M. B. de BUISSERET, responsable du service de police administrative, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur;

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 comme suit:

Mohammed Abdennahi, le premier requérant est le gérant de la s.p.r.l. Tabloïd, seconde requérante. Celle-ci dispose de l'autorisation visée à l'article 3 de la loi du 25 juin 1993 sur l'exercice et l'organisation des activités ambulantes et foraines; son activité consiste en la vente de fruits secs, olives et tapenades sur les marchés d'Heverlee, de Malines, de Louvain et, depuis plus de quatorze ans, d'Ixelles, Place Flagey. Le 13 janvier 2011, le directeur du service «foires et marchés» d'Ixelles adresse un rapport au collège des bourgmestre et échevins, rédigé comme suit:

« FAITS

La société Tabloïd s.p.r.l., gérée par Monsieur Mohammed Abdennahi – commerçant en olives et fruits secs – est titulaire d'un abonnement au marché du dimanche sur la place Flagey. Plusieurs préposés travaillent pour lui.

Ce lundi 10 janvier 2010, Messieurs Costel Cida et Vasile Chelaru, ainsi que Madame Nathalie Vuye¹, se sont présentés en nos bureaux afin de nous exposer les problèmes auxquels ils sont aujourd'hui confrontés.

Ces personnes nous ont indiqué – contrairement à ce que nos placiers avaient toujours pensé – ne pas faire partie du personnel de Monsieur Abdennahi et nous ont apporté des documents attestant qu'ils sont eux-mêmes constitués en société depuis le 28 février 2002 (société TOPTEN s.p.r.l.).

Ils nous ont également transmis copies d'ordres et de virements dont le bénéficiaire est Tabloïd (société dont M. Abdennahi est gérant) et qui comportent la communication suivante: "place marche flagey xl". Ils nous ont aussi remis un récépissé portant la somme de 2.500 EUR et mentionnant "reprise 2010/07".

En outre, ces personnes nous rapportent que Monsieur Abdennahi aurait exigé de leur part le paiement d'une somme de 80.000 EUR afin de pouvoir "repandre" l'emplacement place Flagey.

Enfin, ces trois personnes nous indiquent que Monsieur Abdennahi leur interdirait ponctuellement l'accès à leur entrepôt, qui se situerait dans un bien appartenant à M. Abdennahi, à défaut de paiement des sommes réclamées. Ce serait encore arrivé ce 13 janvier 2011.

¹ Il apparaîtra ultérieurement que la troisième personne n'était pas Nathalie Vuye mais Christina Petrea, épouse de Costel Cida.

ANALYSE

Le règlement communal relatif à l'exercice et à l'organisation des activités ambulantes sur les marchés publics et le domaine public interdit de rétrocéder ou de sous-louer un emplacement, sans autorisation expresse, écrite et préalable du Collège [art. 27]. Dans le cas qui nous occupe, aucune autorisation de ce type n'a été délivrée. La cession d'emplacement est elle aussi très encadrée par le règlement. Elle ne serait envisageable que si le titulaire de l'emplacement cesse ses activités ambulantes (...) et encore que le cessionnaire poursuive la spécialisation du cédant (...) [art. 14]. Toute cession nécessite en outre la radiation de l'activité ambulante du cédant à la Banque-Carrefour des Entreprises (...). Aujourd'hui, ces conditions ne sont pas remplies. En outre, et d'après les dires de MM. Costel Cida, Vasile Chelaru et Mme Nathalie Vuye, il n'y aurait pas de reprise de l'activité / du fonds de commerce de M. Abdennahi car ils ont déjà leur propre activité / société (TOPTEN s.p.r.l.). En ce qui concerne la possibilité de "reprendre" un emplacement sur les marchés organisés par la Commune moyennant le paiement de 80.000 EUR, elle n'est naturellement pas prévue par le règlement. La seule redevance demandée par la Commune s'élève à 2,50 EUR par mètre courant et par marché (formule abonnement).

Au vu de ce qui précède, nous proposons au Collège:

- de faire auditionner les deux parties (M. Abdennahi / Mme Nathalie VUYE et MM. Costel CIDA, Vasile CHELARU) par le service des Sanctions administratives afin d'entendre leurs versions respectives;
- suite à ces auditions et si les faits devaient s'avérer fondés, de déterminer avec le service des Sanctions administratives les sanctions à appliquer et prévues par le règlement (suspension ou retrait d'abonnement) ou encore la nécessité de communiquer ce dossier aux autorités judiciaires.»

Cette proposition a été approuvée par le collège des bourgmestre et échevins le 17 janvier 2011. Le 21 janvier, la secrétaire communale et le directeur du service «commerce» de la partie adverse déposent une plainte pour escroquerie à l'encontre de Mohammed Abdennahi; ils soupçonnent celui-ci de sous-louer son emplacement sur le marché de la place Flagey – ce qui est contraire au règlement communal, mais n'est pas un délit – et, en plus, d'exiger de ses sous-locataires le paiement d'une somme de 80.000 € à titre de «pas de porte» c'est-à-dire de prix à payer pour la reprise de ses emplacements sur quatre marchés.

Les trois personnes qui occupaient effectivement l'emplacement du requérant au marché de la place Flagey ont été entendues le 4 avril. Il en ressort que ces trois personnes et la société qu'elles forment pensaient avoir racheté cet emplacement et elles en avaient déjà payé une partie du prix. Faute de paiement du solde, les relations entre Abdennahi et elles se sont dégradées, et elles se sont confiées à un policier, ce qui a mis en route l'enquête menée par la commune; elles-mêmes n'ont pas porté plainte, étant en situation de séjour irrégulière.

Le 8 avril, c'est Mohammed Abdennahi qui a été auditionné. Il a expliqué la présence d'autres personnes pour tenir son échoppe sur le marché comme le résultat

d'une association qu'il n'a toutefois pas «officialisée» et a contesté avoir vendu ou tenté de vendre son emplacement. À l'issue de cette enquête, le 3 mai 2011, le directeur du service de «police administrative» d'Ixelles a adressé un rapport au collège des bourgmestre et échevins, qui relate la perception que les différents protagonistes ont de l'affaire, et qui se termine par les considérations suivantes:

« À ce stade, l'enquête judiciaire n'a pas encore réellement débuté puisqu'aucun des protagonistes n'a encore été entendu par les forces de police.

À l'issue des interrogatoires... l'ensemble du dossier sera envoyé au Parquet qui instruira l'affaire ou la classera sans suite. La qualification des faits est actuellement l'escroquerie.

Du côté communal il semble y avoir suffisamment d'éléments dans le dossier pour que le collège entende les explications de M. Abdennahi dans le cadre d'une procédure de retrait d'autorisation afin de peut-être, si les faits semblent avérés, lui retirer son emplacement sur le marché Flagey pour l'avenir.»

Le 9 mai, le collège décide d'entamer une procédure. Le 14 juin, il convoque le requérant pour l'entendre le 27 juin sur le reproche qui lui est fait de sous-louer ou de rétrocéder un emplacement au marché Flagey, pour lequel il dispose d'un abonnement. En séance du 27 juin, Mohammed Abdennahi est entendu par le collège des bourgmestre et échevins. Le même jour, le collège décide «de retirer à M. Mohammed Abdennahi, avec effet immédiat, l'abonnement dont il était titulaire au marché de la place Flagey». Il s'agit de l'acte attaqué, qui est rédigé comme suit:

« LE COLLÈGE,

Vu l'article 119*bis* de la Nouvelle Loi communale;

Vu le Règlement général de Police de la Commune d'Ixelles du 29 mai 2008, publié le 14 août 2008, et plus particulièrement son article 2;

Vu le Règlement communal d'Ixelles relatif à l'exercice et à l'organisation des activités ambulantes sur les marchés publics et le domaine public et plus particulièrement ses articles 3, 11, 14 et 27;

Vu l'abonnement délivré par la Commune d'Ixelles, dont bénéficiait M. Mohammed ABDENNAHI, permettant à celui-ci d'occuper un emplacement sur le Marché de la Place FLAGEY depuis de nombreuses années;

Vu la plainte orale déposée le 10 janvier 2011 par MM. Vasile CHELARU et Costel CIDA auprès de M. Philippe CERESA, responsable de la cellule "Foires et Marchés" du service du Commerce de la Commune d'Ixelles;

Vu le rapport au Collège de M. Olivier BOURDOUXHE, responsable du service du Commerce de la Commune d'Ixelles, daté du 13 janvier 2010, relatant aux autorités communales les faits rapportés par M. Philippe CERESA suite à sa rencontre avec MM. CIDA et CHELARU;

Vu la décision du Collège du 17 janvier 2011 de confier à M. Bertrand de BUISSERET, responsable du service de Police administrative, la tâche d'auditionner les plaignants ainsi que le titulaire de l'abonnement sur le Marché de la Place Flagey, M. Mohammed ABDENNAHI;

Vu la plainte déposée pour chef d'escroquerie à l'encontre de M. Mohammed ABDENNAHI le 21 janvier 2011 devant la Police d'Ixelles (P.V. BR.20.LL.010125/2011) par la Secrétaire communale, Mme

Patricia van der LIJN, et le responsable du service du Commerce, M. Olivier BOURDOUXHE;

Vu l'audition de MM. Vasile CHELARU et Costel CIDA le 4 avril 2011 devant le délégué du Bourgmestre et responsable du service de Police administrative, M. Bertrand de BUISSERET;

Vu l'audition de M. Mohammed ABDENNAHI le 8 avril 2011 devant le délégué du Bourgmestre et responsable du service de Police administrative, M. Bertrand de BUISSERET;

Vu le rapport au Collège de M. Bertrand de BUISSERET, responsable du service de police administrative, daté du 3 mai 2011;

Vu la décision du Collège des Bourgmestre et Échevins du 9 mai 2011 d'entamer une procédure de retrait d'abonnement à l'encontre de M. Mohammed ABDENNAHI;

Vu l'audition de M. Mohammed ABDENNAHI le 27 juin 2011 devant le Collège des Bourgmestre et Échevins;

Considérant que, le 10 janvier 2011, 3 personnes d'origine roumaine (Mme PÉTREA et MM. COSTEL et CHELARU) se sont présentées au service du commerce de la Commune d'Ixelles;

Que ces 3 personnes, dont 2 sont les actionnaires de la s.p.r.l. "TOPTEN" (MM. CIDA et CHELARU), ont accusé M. Mohammed ABDENNAHI et sa s.p.r.l. "TABLOÏD", d'avoir voulu revendre son abonnement communal sur le marché de la Place Flagey;

Qu'apprenant incidemment début janvier 2011 que M. Mohammed ABDENNAHI n'était que le titulaire d'un abonnement précaire dont l'exercice était réglementé, ils ont estimé avoir été escroqués par cette personne car, selon eux, une partie du produit de cette vente aurait déjà été versée par tranches à M. Mohammed ABDENNAHI durant l'année 2010;

Considérant que M. Mohammed ABDENNAHI, lors de ses 2 auditions, a réfuté le fait d'avoir tenté de vendre son abonnement à la société "TOPTEN" ou aux associés de celle-ci;

Qu'il reconnaît cependant que MM. CHALARU et CIDA ont travaillé "avec lui" sur le Marché de la place Flagey durant toute l'année 2010;

Que, selon lui, ces deux personnes ne travaillaient pas sous son autorité mais comme ses "associés", à travers la société "TOPTEN";

Qu'ils partageaient d'ailleurs à trois, toujours selon lui, les bénéfices des ventes effectuées lors du marché dominical;

Considérant que, s'il ne ressort pas de la compétence du Collège de démontrer l'existence d'une escroquerie dans le chef de M. Mohammed ABDENNAHI, il apparaît cependant que celui-ci n'a pas respecté certaines dispositions du règlement communal relatif à l'exercice et à l'organisation des activités ambulantes sur les marchés publics et le domaine public;

Qu'en effet, la commune d'Ixelles était dans l'ignorance la plus totale que les 2 "associés" de la société "TOPTEN", dont l'existence était inconnue des autorités communales, occupaient physiquement les dimanches de l'année 2010 l'emplacement habituellement dévolu à la société "TABLOÏD" de M. ABDENNAHI;

Que MM. CIDA et CHELARU apparaissaient en effet vis-à-vis de l'extérieur (dont les autorités de la Commune d'Ixelles) comme de simples employés de M. Mohammed ABDENNAHI et non comme ses "associés", ce qu'ils étaient selon les dires de M. ABDENNAHI;

Considérant pourtant qu'à l'analyse des pièces du dossier en possession de la Commune, il apparaît que la société "TOPTEN" de Messieurs CHELARU et CIDA a versé chaque mois durant l'année 2010 à la société "TABLOÏD" de M. ABDENNAHI un montant équivalent à

l'abonnement versé par celui-ci à la Commune d'Ixelles pour l'occupation de l'emplacement au Marché de la Place FLAGEY;

Qu'il s'agit là de la preuve d'une sous-location effective par M. ABDENNAHI de son emplacement à la société "TOPTEN";

Qu'en outre, dans son audition devant le Collège, M. ABDENNAHI a reconnu implicitement la sous-location en affirmant que la somme rétrocédée par "TOPTEN" à "TABLOÏD" n'était pas supérieure à la "facture initiale", "preuve qu'aucun profit n'était fait sur la location de l'emplacement";

Que le Collège constate cependant que, contrairement aux dires de M. ABDENNAHI, il s'agit là d'un bénéfice pour la société "TABLOÏD" puisque l'intégralité de la location de l'emplacement à la commune était payée par la société "TOPTEN" ce qui diminuait d'autant les charges pour sa société "TABLOÏD";

Que M. M. ABDENNAHI a dès lors tenté, en trompant les autorités communales, de "rentabiliser" un abonnement au mépris de la réglementation existante;

Considérant dès lors que la sous-location par M. ABDENNAHI de son emplacement sur le Marché de la Place FLAGEY est établie;

Considérant que, pourtant, l'article 27 du Règlement communal relatif à l'exercice et à l'organisation des activités ambulantes sur les marchés publics et le domaine public interdit explicitement la sous-location d'emplacement sans autorisation expresse, écrite et préalable du Collège des Bourgmestre et Échevins;

Que M. M. ABDENNAHI et sa société "TABLOÏD" ont donc contrevenu à l'article 27 dudit Règlement;

Considérant que, de plus, de sérieux doutes existent quant à une tentative de cession d'emplacement dans le chef de M. ABDENNAHI;

Qu'en effet, les associés de la société "TOPTEN" font valoir que M. Mohammed ABDENNAHI a tenté de leur revendre son emplacement au marché de la Place FLAGEY pour un montant de 20.000 EUR;

Qu'ils en avancent pour preuve un reçu, signé par les 2 parties, d'un montant de 2.500,00 EUR libellé "reprise" et qui correspondrait selon eux à une tranche de paiement pour la reprise de l'emplacement;

Que, si M. Mohammed ABDENNAHI conteste les faits, son explication (revente d'un véhicule) n'est corroborée par aucun élément dans le dossier;

Qu'il y a dès lors à tout le moins des doutes sur l'existence d'une tentative, par M. Mohammed ABDENNAHI, de céder, moyennement paiement, son emplacement au Marché Flagey;

Considérant qu'à l'analyse des éléments ci-dessus, il apparaît à suffisance que les autorités communales possèdent nombre d'éléments permettant d'affirmer que M. Mohammed ABDENNAHI a contrevenu au règlement communal relatif à l'exercice et à l'organisation des activités ambulantes sur les marchés publics et le domaine public;

Que, dès lors, son abonnement doit lui être retiré;

Sur proposition faite par M. Willy DECOURTY, Bourgmestre,
DÉCIDE

de retirer à M. Mohammed ABDENNAHI, avec effet immédiat, l'abonnement dont il était titulaire au Marché de la place Flagey.»

Cet acte a été communiqué à la s.p.r.l. Tabloïd par un courrier recommandé daté du 18 juillet, déposé à la poste le jour suivant; ce courrier n'a pas été réclamé à la poste.

Une «note de défense» non signée et qui ne comporte pas l'identification de son auteur a été déposée auprès de la partie adverse, le 6 juillet 2011 selon le mémoire en réponse.

Le 3 août, le directeur du «service de police administrative» communique à Mohammed Abdennahi une copie de son dossier. Le 18 août, le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse décide «de ne plus autoriser M. Mohammed ABDENNAHI à occuper un emplacement sur les marchés organisés par la commune d'Ixelles et ce, peu importe la personnalité juridique sous laquelle il se présente sur ces marchés». Mohammed Abdennahi a accusé réception de cette décision le 21 août.

Considérant que la compétence du Conseil d'État est contestée au motif que le litige aurait pour objet la résiliation d'un contrat entre les parties et serait du ressort exclusif des tribunaux;

Considérant qu'aucun contrat n'est versé au dossier; que la décision attaquée apparaît comme une mesure mettant fin à une autorisation accordée par voie de décision unilatérale par la partie adverse aux requérants; que le Conseil d'État est compétent pour connaître du recours;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen «de l'excès de pouvoir, du défaut de base réglementaire, de l'illégalité de l'acte quant aux motifs de droit, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation de l'article 32, alinéa 7, de l'arrêté royal du 24 septembre 2006 relatif à l'exercice et à l'organisation des activités ambulantes et de la violation de l'article 11 du règlement communal relatif à l'exercice et à l'organisation des activités ambulantes sur les marchés publics et le domaine public»; qu'ils soutiennent que l'article 11 du règlement communal relatif à l'exercice et à l'organisation des activités ambulantes sur les marchés publics et le domaine public ne vise que les cas de suspension d'un abonnement, de telle sorte que la décision attaquée ne pouvait valablement se fonder sur elle pour procéder à un retrait d'abonnement;

Considérant que l'article 11 du règlement communal en cause est rédigé comme suit:

« Article 11 – Suspension ou retrait de l'abonnement par la Commune

L'abonnement peut être suspendu dans les cas suivants:

– en cas de non-paiement ou paiement tardif de la redevance d'emplacement, jusqu'à régularisation de la situation;

- en cas d’absence durant 3 semaines successives, sans préjudice de l’application de l’article 9 du présent règlement, pour une durée de 2 semaines;

- en cas de non-respect de la spécialisation de l’emplacement, pour une durée de 1 semaine;

- en cas de non-respect des règles relatives au maintien de l’ordre public visées dans le présent règlement;

- en cas de cession d’un abonnement à un tiers sans répondre aux conditions stipulées à l’article 13 du présent règlement.

La décision de suspension ou de retrait est notifiée au titulaire par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception, soit sur support durable contre accusé de réception. Elle n’ouvre aucun droit à quelque dédommagement de quelque nature que ce soit.»;

Considérant que l’intitulé de l’article et son alinéa 2 font mention de la suspension et du retrait; qu’en tant qu’ils visent le retrait, ces passages de l’article seraient dépourvus de toute signification si la possibilité n’existait pas de retirer un abonnement; que si l’alinéa premier n’envisage *expressis verbis* que la suspension, il ne peut être dissocié des textes qui le précèdent et le suivent immédiatement; que l’omission de la mention expresse de la possibilité de retirer un abonnement y apparaît comme une maladresse de rédaction; qu’il y a lieu d’interpréter l’alinéa premier comme déterminant les cas où un abonnement peut être suspendu ou retiré; que le moyen n’est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de la violation de l’article 6, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, de la violation de la présomption d’innocence, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, de l’excès de pouvoir, de l’erreur manifeste d’appréciation, de l’absence de motivation adéquate et suffisante et, partant, de l’illégalité de l’acte quant aux motifs; qu’après avoir cité divers arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme, du Conseil d’État et du Conseil d’État de France, ils relèvent que la décision attaquée «se fonde explicitement sur une accusation pénale d’escroquerie», et considèrent en substance que cette justification viole la présomption d’innocence dont elles doivent bénéficier, tant que leur culpabilité n’a pas été légalement établie;

Considérant que la décision attaquée ne fait mention de l’accusation d’escroquerie que dans l’exposé des faits qui en sont à l’origine; qu’elle mentionne expressément qu’«il ne ressort pas de la compétence du Collège de démontrer l’existence d’une escroquerie», et se fonde exclusivement sur la méconnaissance, par les requérants, du règlement communal, et plus spécialement de son article 27; que le constat de la violation de ce règlement n’emporte aucune violation de la présomption d’innocence en matière pénale; que le moyen n’est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un troisième moyen de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'absence de motivation adéquate et suffisante et, partant, de l'illégalité de l'acte quant aux motifs; qu'ils estiment que les faits qui leurs sont reprochés ne sont nullement établis, que le dossier de la partie adverse «repose pour l'essentiel sur de simples suspicions et déclarations de personnes dont l'honnêteté n'est pas attestée», et qu'à défaut de prêter foi aux allégations de leurs accusateurs, il n'y a pas lieu de considérer les charges pesant sur eux comme établies;

Considérant que l'acte attaqué relève que le requérant a reconnu que deux personnes ont travaillé «avec lui» sur le marché de la place Flagey, personnes qu'il présente comme ses «associés», à travers la société Topten, sans avoir pu établir qu'il était effectivement membre de cette société, cette qualité ne résultant, selon ses dires, que de contre-lettres dont la teneur est au demeurant contestée par les membres de cette société; qu'il constate que la commune d'Ixelles ne connaissait même pas l'existence de cette société Topten et prenait les personnes qui tenaient l'échoppe pour des employés des requérants; qu'il constate également que la société Topten remboursait chaque mois à la société Tabloïd un montant équivalent à l'abonnement versé par celle-ci à la commune et que le premier requérant l'a reconnu lors de son audition par le collège des bourgmestre et échevins en précisant que la somme versée par Topten à Tabloïd n'était pas supérieure à la facture initiale, ce dont il avait déduit la «preuve qu'aucun profit n'était fait sur la location de l'emplacement»; que ce dernier propos implique la reconnaissance d'une «location»;

Considérant que la partie adverse a pu déduire de ces éléments que les requérants avaient cédé leur emplacement sans respecter les modalités prescrites par l'article 14 du règlement; que le moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge des parties requérantes à concurrence de 175 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
vingt-cinq octobre deux mille douze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	J. VANHAEVERBEEK,	conseiller d'État,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	N. ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY