

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 222.446 du 12 février 2013

A. 201.283/XV-1633

En cause : **BURDOT** Jean-Luc,
ayant élu domicile chez
Me D. GASPARD, avocat,
avenue Winston Churchill 149
1180 Bruxelles,

contre :

la ville de Nivelles
ayant élu domicile chez
Me M. SNOECK, avocat,
avenue Georges Brugmann 403
1180 Bruxelles

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 juillet 2011 par Jean-Luc Burdot, qui demande l'annulation :

- de la décision prise par la ville de Nivelles le 1^{er} février 2011 refusant d'attribuer au requérant un emplacement pour la foire de carnaval de Nivelles 2011;
- du plan de foire adopté par le collège communal de la ville de Nivelles en 2011 à une date indéterminée;

Vu l'arrêt n° 221.171 du 24 octobre 2012 rouvrant les débats;

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 les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 14 janvier 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 5 février 2013 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me L. DELMOTTE, *loco* Me D. GASPARD, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me M. PILCER, *loco* Me M. SNOECK, avocat, 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 ont été exposés dans l'arrêt n° 221.171 du 24 octobre 2012;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'arrêté royal du 24 septembre 2006 relatif à l'exercice et à l'organisation des activités foraines et des activités ambulantes de gastronomie foraine, des articles 8 à 12 de l'ordonnance de police administrative relative aux foires, kermesses et loges foraines votée par le conseil communal de Nivelles le 22 novembre 1999, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'adage *patere legem quam ipse fecisti*; qu'il soutient en substance que les motifs de la décision du 1^{er} février 2011 qui constitue le premier acte attaqué:

- sont irrelevants: qu'il dépose des photographies qui établissent qu'il subsistait suffisamment d'espaces disponibles sur la Grand-Place de Nivelles pour y installer son métier et que l'installation de celui-ci à sa place habituelle ne semblait poser aucun problème au niveau des conditions de sécurité incendie;

- sont inadéquats, car l'exigence dont il y est fait état n'a pas été imposée aux autres forains participant à la foire de carnaval, de sorte qu'il n'a pas été traité sur un pied d'égalité avec les autres forains;

- font référence aux conditions de sécurité imposées par le service incendie, alors que les conditions pour admettre une telle motivation par référence ne sont en l'occurrence pas remplies;

- sont incomplets, car ils ne comportent pas de définition de ce qu'il faut entendre par des «métiers de grande envergure»;

– sont discriminatoires, car ils supposent une différence de traitement purement subjective entre les forains qui disposent de métiers de grande envergure et les autres;

qu’il estime par ailleurs que la partie adverse a «modifié, sans aucune raison et sans la moindre justification, les critères d’attribution des emplacements qu’elle avait elle-même établis», et ajoute que «le caractère définitif de l’exclusion contenue dans la décision du 16 mai 2011 n’est justifié ni en fait ni en droit»;

qu’en réplique, à l’argument selon lequel il ne dispose pas d’un intérêt au moyen, le requérant écrit que lorsque les actes attaqués ont été pris, la partie adverse n’a pas fait état de ce qu’il ne remplirait pas la première condition fixée par la délibération du 16 mars 2009 du collège communal, consistant en la participation aux trois foires; qu’il fait également état de ce que le formulaire à compléter pour introduire une demande n’imposait aucunement une participation à ces trois foires, laissant le choix aux candidats; qu’il écrit encore que «la partie adverse ne démontre pas... que tous les autres forains qui ont bénéficié d’un emplacement pour la foire de carnaval» ont bien participé aux trois foires en question; qu’il fait par ailleurs état de ce que la partie adverse méconnaît l’arrêté royal du 24 septembre 2006 invoqué dans le moyen, en ce qu’elle «attribue l’ensemble des emplacements de gré à gré chaque année», ce qui va à l’encontre du principe de l’abonnement qui y est édicté; qu’il maintient que la partie adverse ne s’explique aucunement sur les motifs de droit et de fait de nature à justifier le refus définitif d’emplacement qui lui a été notifié et reproche à la partie adverse de s’être contentée de formules vagues et stéréotypées; qu’en ce qui concerne les conditions de sécurité voulues ou imposées par le service d’incendie, qui sont évoquées dans les décisions du 1^{er} février et du 16 mai 2011, il réitère que ces conditions ne sont nullement annexées à ces actes par la partie adverse et qu’elles n’y sont pas davantage reprises; qu’il estime en substance qu’en ce que ces décisions font référence à ces conditions, elles ne satisfont pas aux exigences qui découlent de la loi du 29 juillet 1991 invoquée dans le moyen et précise que l’acte attaqué se contente de faire référence à «des conditions de sécurité idéales»; qu’il relève également que «l’avis du service incendie produit en pièce 10 du dossier n’est pas relatif à la foire de carnaval (ou à l’une des deux autres foires) mais aux marchés hebdomadaires et au positionnement des échoppes de maraîchers (et non des métiers de forains)», de telle sorte que l’avis du service incendie évoqué par la partie adverse n’est pas pertinent; qu’il soutient que les critères que la partie adverse dit avoir utilisés ne sont pas des critères adéquats et contreviennent au principe d’égalité, car «ils ne peuvent permettre une comparaison effective entre les différents candidats en vue de l’attribution des emplacements»; qu’il reproche notamment à la partie adverse de ne pas avoir tenu compte d’autres éléments, tels que les spécifications techniques des attractions, leur degré de sécurité, leur attractivité, ou l’expérience des forains; qu’il fait notamment état en ce sens de

l'article 15 de l'arrêté royal du 24 septembre 2006 précité; que dans le dernier mémoire, il recopie textuellement le mémoire en réplique;

Considérant que le refus d'autoriser l'installation du métier «Buggy» du requérant a été motivé, dans le courrier du 1^{er} février 2011, par les nouveaux aménagements de la Grand-Place et les conditions de sécurité voulues par le service incendie, qui ne permettaient plus d'accueillir des métiers de grande envergure; qu'il ne s'agit pas d'une motivation par référence, qui ne serait valable que si le requérant avait connaissance de l'acte auquel il est référé, mais d'une motivation propre à l'acte attaqué; que si les nombreuses photos déposées par le requérant montrent qu'il existait encore des zones dégagées, elles n'établissent pas que la partie adverse aurait porté une appréciation manifestement déraisonnable en refusant l'installation de grands métiers, compte tenu notamment de la nécessité d'assurer un agencement des différentes attractions qui ne compromette pas la sécurité des lieux et les possibilités d'intervention des services de secours; que l'affirmation que l'installation de ce métier à son emplacement habituel ne posait aucun problème de sécurité n'est pas étayée, et n'implique nullement que la partie adverse doive partager cette opinion;

Considérant qu'il ressort du dossier que le métier proposé par le requérant a une superficie de 207 m²; qu'il est le troisième plus grand parmi les candidats, et que le plus grand métier accepté a une superficie de 153 m²; que la partie adverse a pu le qualifier de «métier de grande envergure»; qu'elle a traité de la même manière tous les forains qui proposaient des métiers de plus de 153 m²;

Considérant qu'il est exact que le dossier ne contient aucun document émanant du service incendie qui soit antérieur à la première décision attaquée; que toutefois l'extrait du procès-verbal de la séance du conseil communal du 26 mai 2008 qui est versé au dossier fait état d'accords mis au point avec les pompiers et d'une inspection faite lors du marché hebdomadaire; que même s'il s'agit d'une manifestation différente de la foire, les problèmes de sécurité posés par différentes échoppes de marché ou différents métiers de foire ne sont pas à ce point différents que les constatations et recommandations faites à propos de l'un ne puissent être transposées à l'autre; que la motivation de l'acte attaqué n'est pas inexacte en tant qu'elle se réfère aux conditions de sécurité voulues par le service incendie;

Considérant que l'acte attaqué n'est pas motivé par le nombre de foires auxquelles le requérant avait participé précédemment; que s'il est exact que la délibération du 16 mars 2009 ne mentionnait pas la dimension du métier parmi les critères de sélection des forains qui seraient retenus, la partie adverse n'aurait pu, par cette délibération, s'interdire de tenir compte d'un autre critère auquel elle n'avait

apparemment pas songé à ce moment, qui est lié à son obligation légale d'assurer la sécurité et donc d'écarter des métiers qui, en raison de leur taille, ne pouvaient trouver place dans l'espace plus réduit qu'auparavant sans compromettre la commodité d'accès pour les services de secours;

Considérant que le reproche lié à l'attribution des emplacements chaque année et non par abonnement s'analyse en un moyen nouveau qui, invoqué dans le mémoire en réplique alors qu'il aurait pu l'être dans la requête, n'est pas recevable;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation de l'arrêté royal du 24 septembre 2006 précité, des articles 8 à 12 de l'ordonnance de police administrative du 22 novembre 1999, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, des principes de bonne administration, du principe de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'il fait état de ce que l'exigence de motivation formelle d'un acte administratif est proportionnelle à l'étendue du pouvoir d'appréciation mis en œuvre par l'autorité qui prend cet acte; qu'il précise qu'en l'occurrence la partie adverse disposait d'un très large pouvoir d'appréciation en vertu de l'article 11 de l'ordonnance invoquée; qu'il ajoute que pour pouvoir statuer en pleine connaissance de cause, l'autorité compétente doit procéder à une recherche minutieuse des faits et des renseignements nécessaires à la prise de décision et estime que la partie adverse a, en l'occurrence, manqué à ces deux obligations étant donné qu'elle n'a pas procédé à un examen comparatif circonstancié des différentes candidatures, et que la sienne a été rejetée sans motif valable;

qu'en réplique, il se réfère aux photographies déposées en annexe à la requête, estime que ni le critère de la taille de son métier ni celui de la sécurité voulue par le service incendie ne sont adéquats et établis de manière objective et non discriminatoire; qu'il soutient que la partie adverse a, sans aucune raison valable, modifié les critères d'attribution des emplacements qu'elle avait elle-même établis en imposant de nouvelles conditions qui, d'une part, résultent de documents qui n'ont jamais été produits, et qui, d'autre part, sont erronées au regard des éléments du dossier administratif;

qu'il indique dans le dernier mémoire que lors de la foire de carnaval 2012, la partie adverse a autorisé sur l'emplacement attribué précédemment au requérant et sur l'emplacement attribué précédemment à Albert Vermeylen l'installation d'un métier gigantesque qui, à lui seul, occupait les emplacements dévolus autrefois à plusieurs; qu'il s'interroge dès lors sur l'adéquation du critère de taille du métier qui posait problème pour la foire de 2011 au regard des normes de sécurité, alors que ce critère de taille n'entre plus en considération en 2012 pour un emplacement attribué à un métier deux fois plus grand que le sien; qu'il estime que le critère de la taille

semble donc un paramètre à géométrie variable que la partie adverse applique de manière arbitraire et qui ne rencontre pas les impératifs d'objectivité que l'on est en droit d'attendre d'une décision prise par une autorité publique;

Considérant, ainsi qu'il a été relevé à propos du premier moyen, que le plus grand métier accepté par la partie adverse pour la foire de carnaval de 2011 avait une emprise au sol de 153 m²; que trois métiers plus grands, dont celui du requérant, ont été écartés; que le critère de la «grande envergure» est objectif et a été appliqué de la même manière à tous les forains candidats à l'attribution d'un emplacement; que les autres critiques formulées dans ce moyen, qui concernent la sécurité et la possibilité de placer le métier du requérant, se confondent avec celles qui font l'objet du premier moyen et ne peuvent être retenues;

Considérant qu'il ne peut être tiré argument d'une photographie présentée comme prise lors de la foire de carnaval de 2012 parce que la légalité d'un acte administratif s'apprécie au jour où il est édicté et non en fonction d'éléments postérieurs et ce d'autant plus que les travaux de la Grand-Place étaient terminés en 2012; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend, dans le mémoire en réplique un moyen nouveau de l'application de l'article 159 de la Constitution, de l'illégalité de l'ordonnance de police administrative du 22 novembre 1999, de la violation de la loi du 25 juin 1993 sur l'exercice et l'organisation des activités ambulantes foraines, de l'absence de fondement légal, de l'excès de pouvoir; qu'il reproche à la partie adverse de ne pas avoir respecté l'article 16 de la loi du 25 juin 1993, selon lequel «la commune dispose d'un délai d'un an à partir de la date d'entrée en vigueur de la présente loi pour adopter les nouveaux règlements que celle-ci prévoit et adapter les règlements existants s'il y a lieu»; qu'il en déduit que l'ordonnance du 22 novembre 1999 est illégale, qu'elle méconnaît par ailleurs l'article 8 de la même loi, dont il rappelle la teneur, de sorte qu'il y a lieu d'écarter l'application de cette ordonnance; qu'il indique que la partie adverse s'est pourtant fondée sur cette même ordonnance pour prendre les actes attaqués;

Considérant que le moyen aurait pu être invoqué dans la requête; que, formulé pour la première fois dans le mémoire en réplique, il 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 charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le douze février deux mille treize par :

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

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY