

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 228.113 du 24 juillet 2014

197.757/XV-1349

En cause : **DOS SANTOS** Emilia,
ayant élu domicile chez
Me A.-S. VERRIEST, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

la Ville de Bruxelles,
ayant élu domicile chez
Me J.-P. LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 septembre 2010 par Emilia Dos Santos, en ce qu'elle tend à l'annulation de:

- la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles du 2 juillet 2009 limitant son activité au marché artisanal de la rue du Marché aux Herbes à la vente de bijoux artisanaux, notifiée par un courrier du 12 août 2009;
- la décision du même collège du 25 février 2010 l'excluant temporairement de ce marché, notifiée par un courrier du 22 mars 2010;
- pour autant que de besoin, la décision du service Commerce de l'exclure de la participation à ce marché pour les mois de mai et juin 2010, notifiée par un courrier du 22 mars 2010;

Vu l'arrêt n° 210.079 du 23 décembre 2010 rejetant la demande de suspension en ce qu'elle est dirigée contre la décision du collège des bourgmestre et échevins du 25 février 2010 ainsi que la décision du service Commerce, rouvrant les débats sur la demande de suspension en tant qu'elle est dirigée contre la décision du collège des bourgmestre et échevins du 2 juillet 2009, posant une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle et réservant les dépens;

Vu l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 172/2011 du 10 novembre 2011;

Vu l'arrêt n° 217.216 du 12 janvier 2012 rejetant la demande de suspension et réservant les dépens;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la requérante le 17 février 2012;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 4 avril 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 29 avril 2014 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me A.-S. VERRIEST, avocat, comparaisant pour la requérante, et Me Fr. VAN de GEJUCHTE, *loco* Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. J.-Fr. NEURAY, 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 de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 210.079 du 23 décembre 2010;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité de la requête; que, constatant que la requête est dirigée contre trois décisions, elle rappelle qu'une requête tendant à l'annulation de plusieurs actes administratifs n'est recevable que s'il existe entre ceux-ci un lien de connexité tel que, s'ils avaient fait l'objet de requêtes séparées, celles-ci auraient dû être jointes par le Conseil d'État pour éviter un risque de contrariété de décisions; qu'elle estime que tel n'est pas le

cas en l'espèce, un procès différent pouvant être fait au premier acte attaqué, d'une part, et aux deux autres décisions, d'autre part, de sorte que le recours ne pourrait être déclaré recevable qu'en ce qu'il est dirigé contre la première décision;

qu'elle soutient que la décision du 2 juillet 2009 n'a aucun contenu juridique particulier puisqu'elle ne fait que rappeler à la requérante que, conformément à la réglementation applicable, elle ne peut vendre que des produits artisanaux, de sorte qu'il ne s'agit pas d'un acte annulable par le Conseil d'État;

qu'elle expose les motifs pour lesquels elle estime que le recours est tardif en ce qu'il est dirigé contre la décision du 2 juillet 2009;

qu'elle fait valoir que la décision du 25 février 2010 excluant temporairement la requérante du marché en cause a été notifiée à cette dernière par un courrier recommandé avec accusé de réception du 22 mars 2010, que le troisième acte attaqué est en réalité la notification du deuxième et qu'en ce qu'il porte sur celui-ci, le recours est irrecevable; qu'elle ajoute que la décision d'exclusion du marché durant les mois de mai et juin 2010 a été respectée par la requérante qui ne s'est pas présentée au marché litigieux durant ces deux mois et que la connaissance des deuxième et troisième actes est dès lors certaine dès ce moment, de sorte qu'ayant été introduit le 20 septembre 2010, le recours est également tardif en ce qu'il porte sur les deuxième et troisième actes attaqués;

que dans son dernier mémoire, elle relève que le premier acte attaqué rappelle le contenu du règlement applicable en précisant que la requérante ne pouvait vendre que des objets artisanaux, de sorte qu'il ne s'agit pas d'une sanction; qu'elle souligne que le deuxième acte attaqué est une sanction se fondant sur des constats de violation du règlement communal sans qu'il soit fait référence à la résolution du 2 juillet 2009 et que le troisième acte attaqué est la notification du deuxième; qu'elle en déduit l'absence de connexité entre ces trois actes qui auraient pu faire l'objet de trois recours distincts; qu'elle estime qu'en l'espèce, il ne pouvait exister de contradiction entre les arrêts se prononçant sur chacun de ces recours et que l'annulation du premier acte attaqué aurait été sans effet sur la sanction infligée le 25 février 2010; qu'elle souligne que la connexité doit résulter des actes attaqués et non des écrits de procédure de la partie requérante; qu'elle ajoute qu'en tout état de cause il n'existe pas de connexité réelle dans le développement des moyens;

Considérant qu'en réplique, la requérante expose qu'au moment de l'introduction de la requête, elle ne disposait pas des actes attaqués mais uniquement des courriers de notification des décisions et qu'elle a été informée des décisions attaquées par deux courriers des 12 août 2009 et 22 mars 2010, qui lui ont été remis en mains propres par la partie adverse vers la fin du mois de mars ou au début du mois d'avril 2010; qu'elle soutient que selon les informations dont elle disposait, il y avait bien connexité entre les différents actes attaqués et que, toujours selon ces

informations, elle a pu considérer que ceux-ci étaient des décisions interdépendantes contre lesquelles il convenait de n'introduire qu'un seul recours; qu'elle expose les raisons pour lesquelles elle estime que le recours est recevable en tant qu'il est introduit contre le deuxième acte attaqué; qu'elle expose à nouveau ces arguments dans son dernier mémoire tout en confirmant qu'elle ne conteste plus l'irrecevabilité du recours en ce qu'il est dirigé contre les première et troisième décisions;

Considérant que la partie requérante a été informée de l'existence du premier acte attaqué par un courrier indiquant qu'en date du 20 juillet 2009, le collège des bourgmestre et échevins «a décidé de limiter [son] activité sur ledit marché à la vente de bijoux artisanaux»; qu'elle a pris connaissance de ce courrier vers la fin du mois de mars ou au début du mois d'avril 2010; que le même jour, elle a reçu un courrier l'informant que le 25 février 2010, le collège a décidé de l'exclure du marché de la place Agora pour une période de deux mois «pour non-respect du Règlement sur les marchés et du fait que la législation fédérale sur le commerce ambulant n'a pas été respectée»;

Considérant que le troisième acte attaqué ne constitue que la notification du deuxième; que le recours est irrecevable en son troisième objet;

Considérant que les deux premiers actes attaqués participent de la même volonté de l'autorité de contraindre la requérante à limiter son activité à la vente de bijoux artisanaux après avoir constaté des manquements aux conditions de son autorisation; que les premier et deuxième moyens de la requête sont dirigés indistinctement contre ces deux décisions, en sorte que les risques de divergence dans les solutions existent; que dans les circonstances de l'espèce, en raison de leur notification concomitante et de la similarité de leurs objets, le recours est recevable en tant qu'il est dirigé contre plusieurs décisions;

Considérant, quant à la recevabilité *ratione temporis* du recours en tant qu'il est dirigé contre le premier acte attaqué, que cette décision a été notifiée à la requérante par un pli recommandé à la Poste qui a été présenté à son domicile le 9 septembre 2009 alors qu'elle était absente; qu'un avis a été déposé ce jour dans sa boîte aux lettres et que, le pli n'ayant pas été réclamé, il a été renvoyé à l'administration communale le 25 septembre; que l'envoi qui a été ainsi adressé n'indiquait pas l'existence du recours en annulation et les formes et délais à respecter pour l'introduire; que la requérante n'a eu connaissance du premier acte attaqué que vers la fin du mois de mars ou au début du mois d'avril 2010, en même temps qu'elle a reçu la lettre du 22 mars contenant le troisième acte attaqué; que cette lettre-ci

n'indique pas non plus l'existence du recours en annulation et les formes et délais à respecter pour l'introduire;

Considérant que dans sa version applicable au présent litige, l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit en ses alinéas 1^{er} et 2:

«Les demandes, difficultés, recours en annulation et recours en cassation visés aux articles 11, 12, 13, 14 et 16, 1E à 6E, peuvent être portés devant la section du contentieux administratif par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt et sont soumis par écrit à la section dans les formes et délais déterminés par le Roi.

Les délais de prescription pour les recours visés à l'article 14, § 1^{er}, ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter. Lorsque cette condition n'est pas remplie, les délais de prescription prennent cours quatre mois après que l'intéressé a pris connaissance de l'acte ou de la décision à portée individuelle»;

Considérant que sur la base de l'habilitation que lui donnent l'alinéa 1^{er} de cet article et l'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, des mêmes lois, le Roi a déterminé le délai de recours dans l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, rédigé comme suit:

«Les recours visés à l'article 14, §§ 1^{er} et 3 des lois coordonnées sont prescrits soixante jours après que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés. S'ils ne doivent être ni publiés ni notifiés, le délai court à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance.»;

Considérant que par son arrêt n° 172/2011, la Cour constitutionnelle a dit pour droit :

«— Interprété comme fixant le point de départ du délai d'introduction d'un recours en annulation dirigé contre un acte administratif individuel, non à la date de la notification de cet acte à son destinataire, mais à la date de sa prise de connaissance, lorsque la notification ne contient pas les voies de recours disponibles et les formes et délais à respecter pour les introduire, l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

— Interprétée comme fixant le point de départ du délai d'introduction d'un recours en annulation dirigé contre un acte administratif individuel à la date de la notification de cet acte à son destinataire, même si pareille notification ne contient pas les voies de recours disponibles et les formes et délais à respecter pour les introduire, la même disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution»;

Considérant qu'il résulte de cet arrêt qu'il serait inconstitutionnel d'interpréter l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État comme faisant courir le délai à partir de la fin mars 2010, date à laquelle la requérante a pris connaissance du premier acte attaqué; que cette disposition doit être «interprétée comme fixant le point de départ du délai d'introduction d'un recours en annulation

dirigé contre un acte administratif individuel à la date de la notification de cet acte», c'est-à-dire, en l'espèce, à la date du 9 septembre 2009;

Considérant que la Cour constitutionnelle n'a pas indiqué si la notification présumée qui résulte du dépôt, dans la boîte aux lettres de la requérante, d'un avis l'informant de la présentation du pli, quand ce pli ne contient pas l'indication des voies de recours, fait courir le délai de soixante jours dans lequel la requête en annulation doit être introduite ou s'il fait courir le délai de quatre mois au terme duquel ce délai de soixante jours prend cours;

Considérant toutefois que cette précision n'est pas nécessaire en la présente cause; qu'en effet, même en adoptant l'interprétation qui serait la plus favorable à la requérante, c'est-à-dire en considérant que le dépôt le 9 septembre 2009 d'un avis de présentation d'un recommandé, a fait courir le délai de quatre mois qui expirait le 8 janvier 2010, encore faudrait-il constater que la requête qui a été introduite le 20 septembre 2010 l'a été largement en dehors du délai de soixante jours qui aurait pris cours le 9 janvier; qu'en tant qu'elle est dirigée contre le premier acte attaqué, la requête est tardive;

Considérant que le deuxième acte attaqué est susceptible de recours; que, compte tenu de l'absence, dans sa notification, de la mention prescrite par l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il a été attaqué en temps utile; que le recours est recevable en tant qu'il porte sur cet objet;

Considérant qu'un premier moyen est pris de la violation du principe *audi alteram partem*; que la requérante fait valoir qu'elle n'a été ni entendue ni mise en mesure de s'expliquer, alors qu'une mesure grave a été prise à son égard;

Considérant que la partie adverse répond que l'exclusion de la requérante du marché de la place de l'Agora est fondée sur des constats objectifs, dressés par un fonctionnaire assermenté et portés immédiatement à la connaissance de la requérante qui n'a jamais contesté la matérialité des faits; qu'elle souligne que, compte tenu de la nature de la mesure en cause, qui se distingue de la sanction disciplinaire, l'audition de la requérante ne s'imposait que si elle permettait d'éclairer davantage l'administration, ce qui, selon elle, n'est pas le cas en l'espèce;

Considérant que la décision d'exclure la requérante du marché de la place de l'Agora pour une durée de deux mois doit être considérée comme une mesure grave; qu'à supposer que les faits constatés soient avérés, ce que la requérante ne conteste pas, il incombait en tout état de cause à la partie adverse de

l'entendre sur l'opportunité et sur la durée de la suspension compte tenu de ce que la mesure critiquée a été prise en raison de son comportement; qu'il ne peut être préjugé du résultat d'une audition sauf à dénier toute utilité à cette formalité; que le moyen est fondé;

Considérant que dans son mémoire en réplique, la requérante prend un moyen nouveau, tiré de la violation de l'article 17 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966; qu'elle fait valoir que l'affaire est exclusivement localisée à Bruxelles, et que pour obtenir l'autorisation d'exercer son commerce au marché de l'Agora, elle s'est adressée à l'administration en langue française, de sorte que la décision attaquée devait être rédigée en français, alors qu'elle l'a été en néerlandais;

Considérant que le moyen est d'ordre public et qu'il est donc recevable en ce qu'il est soulevé dans le mémoire en réplique;

Considérant que pour obtenir l'autorisation d'exercer son commerce au marché de l'Agora, la requérante s'est adressée à l'administration en langue française et que la carte qui lui a été délivrée est rédigée en français; que, pour l'application de l'article 17 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, l'affaire étant localisée exclusivement dans la Région de Bruxelles-Capitale, la décision attaquée constitue un élément du suivi d'une affaire introduite par un particulier en langue française, de sorte qu'elle devait être rédigée dans cette langue; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens, qui, à les supposer fondés, ne sont pas de nature à entraîner une annulation plus étendue,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles du 25 février 2010 excluant temporairement Emilia Dos Santos du marché de la place Agora (rue du Marché aux Herbes) pour les mois de mai et juin 2010.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-quatre juillet deux mille quatorze par :

M.	I.	KOVALOVSKY,	président de chambre f.f.,
Mme	P.	VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Mme	D.	DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Fr.	QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

Fr. QUINTIN

I. KOVALOVSKY