

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

n° 237.247 du 31 janvier 2017

215.695/XV- 2789

En cause : **la s.a. X-DIM,**
ayant élu domicile chez
M. Efthymios GARTAGANIS, administrateur délégué
Tramlaan 297
1933 Sterrebeek,

contre :

la commune de Watermael-Boitsfort,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER & Pierre-François HENRARD, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 avril 2015, la s.a. X-DIM demande l'annulation de «l'autorisation du 17 juillet 2012 délivrée par le Bourgmestre de Watermael-Boitsfort à Monsieur Cirpaci Rosalun Emil autorisant sa "présence" et son "démarchage" dans la galerie Keym pour une durée indéterminée».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. le premier auditeur Marc JOASSART a rédigé un rapport, sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 4 janvier 2017, les parties ont été convoquées à l'audience du 24 janvier 2017 et le rapport leur a été notifié.

M. Imre KOVALOVSKY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M. Efthymios GARTAGANIS, administrateur délégué, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Emmanuel GOURDIN, *loco* M^{es} Michel KAISER & Pierre-François HENRARD, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Marc JOASSART, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

La requérante occupe deux magasins situés dans la galerie du Watermael Shopping, sise place Keym 42-43 à Watermael-Boitsfort.

Le 17 juillet 2012, Martine Payfa, bourgmestre de Watermael-Boitsfort, délivre à Emil Cirpaci Rusalin, dit «Monsieur Emile», une «attestation» rédigée comme suit:

« Je, soussignée, Martine Payfa, bourgmestre de Watermael-Boitsfort, autorise la présence et le démarchage de Monsieur Cirpaci Rusalin Emil (n° de carte d'identité [...]) dans la galerie Keym.

Cette autorisation a une durée illimitée et peut être retirée à tous moments.».

Cette attestation n'est pas contresignée par le secrétaire communal.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Le 10 janvier 2014, la requérante interpelle la partie adverse au sujet du bénéficiaire de l'acte, qu'elle qualifie de mendiant, et qui est, selon elle, «établi, avec "l'autorisation de la commune", au sein de la galerie du Watermael shopping». Il ressort de ce courrier que, à la suite d'une intervention d'une patrouille de la police locale, la requérante a pris connaissance, le 10 janvier 2014, de l'existence d'une autorisation délivrée par la bourgmestre à «Monsieur Emile». L'administrateur-délégué de la requérante précise toutefois qu'il n'a pas pu lire l'autorisation que «Monsieur Emile» avait remise aux policiers (à l'exception de la signature de Martine Payfa), et que ces derniers ont indiqué que l'intéressé avait «l'autorisation de la commune de rester dans la galerie pour une durée indéterminée». Au terme de ce

courrier, la requérante demande à la partie adverse de lui communiquer une copie de l'autorisation en question.

Le 31 janvier, la partie adverse adresse à la requérante un courrier rédigé comme suit:

« [...] Vous n'ignorez pas que le syndic de la copropriété ou un commerçant peut appeler la police en cas de trouble à l'ordre public. Que la personne en question dispose d'une autorisation signée par Mme Payfa ou non, elle devra se conformer aux instructions de la police. Nous vous informons cependant que nous n'avons pas reçu de plainte à l'égard du comportement de cette personne».

Le 6 février, C. Plugers, huissier de justice, mandaté par la requérante, fait la constatation suivante :

« [...] Au commissariat nous rencontrons l'inspecteur de garde et un commissaire de police qui nous déclarent de [sic] bien être au courant du problème et d'avoir lu l'autorisation écrite de Mad. Payfa en son temps bourgmestre de Watermael-Boitsfort. Ils nous déclarent que probablement la commune pourrait nous fournir une copie de ce document. Nous prenons congé des membres de la police et nous dirigeons vers l'administration communale. Arrivé à la maison communale, je constate que le secrétaire est en réunion. Les membres de son service nous renseignent qu'une autorisation de la sorte montrée par le mendiant n'est pas prévue par la réglementation communale. Cette autorisation ne pourrait sortir [sic] d'une initiative privée d'un mandataire communal».

Le 21 septembre, la requérante écrit une nouvelle fois à la partie adverse pour contester l'autorisation litigieuse et en demander une copie.

Le 1^{er} octobre, la partie adverse répond à la requérante que, dans la mesure où «Monsieur Emil» ne cause aucun trouble à l'ordre public, il ne relève pas de sa compétence d'intervenir pour empêcher sa présence dans la galerie. Elle invite dès lors la requérante à régler cette question avec le syndic de la copropriété.

Le 18 mars 2015, le conseil de la requérante interroge la partie adverse au sujet de l'acte attaqué, dont sa cliente a obtenu une copie le 25 février 2015 dans le cadre d'une procédure judiciaire devant le juge de paix, l'opposant à l'A.C.P. Keym.

Le 7 avril, en vue de répondre à la lettre du 18 mars 2015, la partie adverse demande au conseil de la requérante la communication du règlement d'ordre intérieur de la galerie Keym.

Le 8 avril, le conseil de la requérante transmet le règlement d'ordre intérieur demandé. Il ajoute qu'à défaut pour la commune de retirer avec effet immédiat cette «attestation» pour le 21 avril au plus tard, sa cliente «se verra contrainte de prendre les initiatives qui s'imposent en vue de procéder à l'annulation de cet "acte" avec mise en cause de la responsabilité de la Commune».

Le 24 avril, la partie adverse informe le conseil de la requérante que le dossier sera examiné au collège le 28 avril 2015.

Le 30 avril, elle répond au conseil de la requérante que «l'attestation établie par Madame Payfa en juillet 2012 ne peut être considérée comme un acte émanant de l'administration, puisqu'aucune décision du Collège et/ou du Conseil n'est intervenue à ce sujet» et que «l'administration n'est dès lors pas en mesure de le retirer»;

IV. Recevabilité

1. Thèse de la partie adverse

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours; qu'elle fait valoir que la requérante a connaissance de l'existence de l'acte attaqué au moins depuis le 10 janvier 2014, date à laquelle elle a écrit à la commune pour le contester;

que, selon elle, la requérante disposait déjà à cette date des informations suffisantes pour introduire un recours puisqu'elle connaissait son existence, sa portée et son auteur; qu'elle soutient par ailleurs que la requérante n'a pas été suffisamment proactive dans ses démarches pour obtenir une copie de l'acte puisqu'elle n'a formulé que quelques demandes espacées dans le temps et n'a pas recouru au mécanisme mis en place par la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes;

que, par ailleurs, elle estime que les irrégularités éventuelles de l'acte ne sont pas graves au point de pouvoir le tenir pour inexistant et elle rappelle que les délais de recours devant la section du contentieux administratif sont d'ordre public;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que, selon l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, lorsqu'une décision prise par une autorité administrative ne doit pas être ni publiée ni notifiée au requérant, le délai court à partir de la prise de connaissance de cette décision par celui-ci; que, toutefois, la connaissance de l'existence d'une décision mais non de son contenu précis ne suffit pas à faire courir le délai; qu'il incombe au requérant, informé de l'existence de la décision, de veiller à prendre connaissance de son contenu; que le délai commence à courir à la date de

prise de connaissance du contenu de la décision attaquée sauf lorsque le requérant a abusivement différé la prise de connaissance du contenu de celle-ci;

Considérant que, dès que l'administrateur-délégué de la requérante a eu connaissance de l'existence de l'acte attaqué, il a demandé par une lettre recommandée du 10 janvier 2014 à pouvoir en obtenir une copie; que non seulement la partie adverse ne lui a pas transmis cette copie, mais que son courrier du 31 janvier 2014, loin de confirmer l'existence d'une autorisation, laisse planer le doute puisqu'il se limite à souligner que la personne concernée doit se conformer aux instructions de la police, qu'elle dispose d'une autorisation signée par Mme Payfa ou non; que, le 6 février 2014, l'administrateur-délégué de la requérante a mandaté un huissier de justice afin, notamment, d'obtenir une copie de l'acte attaqué, toujours sans succès; que, le 21 septembre 2014, il a réitéré sa demande, sans que la partie adverse ne lui transmette la copie demandée, puisque la bourgmestre se limite à constater qu'à défaut de trouble à l'ordre public cette question ne relève pas de sa compétence, et à inviter la requérante à régler cette question avec la copropriété;

Considérant que la partie adverse est malvenue de faire état de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes dès lors qu'elle a été saisie de demandes explicites d'accès à un document administratif auxquelles elle n'a répondu que d'une manière implicite et détournée, sans motivation et sans indication de voie de recours; que, de même, ce n'est pas parce que la requérante avait connaissance d'une partie de l'objet de l'acte attaqué, à savoir l'autorisation accordée à l'intéressé d'être présent dans la galerie, qu'elle avait connaissance de son contenu intégral; qu'elle a pu croire que le document que l'administrateur-délégué a pu apercevoir subrepticement lors de l'intervention de la police locale n'était que la notification de l'acte et non l'acte lui-même;

Considérant que c'est dans le cadre d'un litige civil l'opposant à l'association des copropriétaires de la Galerie Keym que la requérante a pu prendre connaissance du contenu de l'acte attaqué; qu'elle déclare, sans être contredite sur ce point, que la prise de connaissance de l'acte a eu lieu le 25 février 2015; que le recours introduit le lundi 27 avril n'est donc pas tardif;

Considérant qu'en principe, toute personne qui ne fait pas l'objet d'une mesure privative ou restrictive de liberté peut circuler dans une galerie commerciale ouverte au public pendant ses heures d'ouverture; que la question de savoir si les activités du bénéficiaire de l'acte attaqué sont conformes ou non au règlement d'ordre intérieur de la galerie concernée relève du droit civil et fait actuellement l'objet d'une action judiciaire devant le juge de paix du canton d'Auderghem; que la

mendicité n'est pas soumise à autorisation et l'acte attaqué n'en fait pas mention; que, toutefois, cet acte autorise également pour une durée indéterminée le «démarchage» dans la galerie commerciale; que le démarchage consiste habituellement en la sollicitation d'une personne afin de lui proposer l'achat, la vente, la location, la location-vente ou la location avec option d'achat de biens ou la fourniture de services; que la loi du 25 juin 1993 sur l'exercice et l'organisation des activités ambulantes et foraines soumet à autorisation certaines de ces activités ambulantes; que l'acte attaqué ne précise pas sur quels biens ou services il porte, en manière telle qu'il peut apparaître comme une autorisation d'exercer une activité réglementée, quand bien même son bénéficiaire ne l'exerce pas réellement; qu'à ce titre en tout cas, il constitue un acte administratif faisant grief;

Considérant que le recours est recevable;

V. Premier moyen

1. Thèses des parties

Considérant que la requérante prend un moyen, le premier, de l'incompétence de l'auteur de l'acte; qu'elle fait valoir que les articles 130 et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale ne permettent au bourgmestre d'intervenir dans un lieu privé comme une galerie commerciale que lorsqu'il existe un trouble à l'ordre public;

qu'elle ajoute que l'article 113 du Règlement général de police de la commune de Watermael-Boitsfort permet au collège des bourgmestre et échevins de désigner les emplacements fixes réservés à l'exercice du commerce ambulant, ce qui n'est pas le cas de la galerie commerciale litigieuse;

qu'elle soutient également que si l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 24 septembre 2006 relatif à l'exercice et à l'organisation des activités ambulantes permet au bourgmestre d'autoriser la vente, l'offre en vente ou l'exposition en vue de la vente de produits ou de services sans caractère commercial, c'est uniquement dans un but philanthropique, social, culturel, éducatif, sportif ou dans un but de défense ou de promotion de la nature ou du monde animal ou de l'artisanat ou des produits du terroir et de manière occasionnelle, ce qui n'est pas le cas en l'espèce;

Considérant que la partie adverse déclare se référer à la sagesse du Conseil d'État;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'acte attaqué constitue une autorisation générale de démarchage dans une galerie commerciale sans limitation de biens ou de services visés et sans limitation de durée;

Considérant que l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 24 septembre 2006 relatif à l'exercice et à l'organisation des activités ambulantes dispose comme suit:

« § 1^{er}. La vente, l'offre en vente ou l'exposition en vue de la vente de produits ou de services sans caractère commercial n'est pas soumise aux dispositions de la loi pour autant qu'elle satisfasse aux conditions ci-dessous

1° être réalisées dans un but philanthropique, social, culturel, éducatif, sportif ou dans un but de défense ou de promotion de la nature ou du monde animal ou de l'artisanat ou des produits du terroir;

2° être occasionnelle;

3° lorsqu'elle se circonscrit dans les limites d'une commune, être préalablement autorisée par le bourgmestre ou son délégué;

4° lorsqu'elle dépasse les limites d'une commune, être préalablement autorisée par le Ministre ou le fonctionnaire auquel il a délégué cette prérogative.»;

que le § 2 de la même disposition énonce, en ses alinéas 1^{er} et 2, ce qui suit:

« § 2. La demande d'autorisation ou la déclaration doit être adressée, selon le cas, au bourgmestre ou à son délégué ou au Ministre ou au fonctionnaire auquel il a délégué cette prérogative, sur support durable contre accusé de réception. Elle identifie le responsable de l'opération, l'objectif de celle-ci, le ou les lieux ainsi que la (ou les) période(s) de vente, les produits ou services offerts en vente et une estimation de leur quantité.

L'autorisation ne peut dépasser un an. Elle est renouvelable. Elle porte les mentions reprises dans la demande. La déclaration peut viser plusieurs opérations; celles-ci ne peuvent s'étendre sur une période supérieure à un an. Elle est également renouvelable.»;

Considérant que l'acte attaqué ne se présente pas comme l'autorisation visée audit article 7, laquelle ne peut s'étendre sur une période supérieure à un an et doit identifier le responsable de l'opération, l'objectif de celle-ci, ainsi que la (ou les) période(s) de vente, les produits ou services offerts en vente et une estimation de leur quantité;

Considérant que la décision attaquée empiète dès lors sur les compétences des guichets d'entreprises qui, en vertu de l'article 17, § 1^{er} de l'arrêté royal 24 septembre 2006 précité, doivent se prononcer sur les demandes «en obtention de l'autorisation d'activités ambulantes»;

Considérant que le moyen est fondé; 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,

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

L'«attestation» du 17 juillet 2012 délivrée par la bourgmestre de Watermael-Boitsfort à Monsieur Emil Cirpaci Rosalun autorisant sa présence et son démarchage dans la galerie Keym pour une durée indéterminée est annulée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le trente-et-un janvier deux mille dix-sept par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M.	Imre KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M ^{me}	Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Michel LEROY