

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 239.966 du 24 novembre 2017

223.771/XV-3572

En cause : **l'a.s.b.l. "Touche pas à ma Frite",**
ayant élu domicile chez
M^e Nastassia OBERSON, avocat,
avenue Louise 50
1050 Bruxelles,

contre :

la commune de Saint-Gilles,
ayant élu domicile chez
M^e Jean LAURENT, avocat,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles,

Parties requérantes en intervention :

1. **BARSAKIS** Nikolaos,
 2. **CHANTZI** Stavroula,
- ayant pour conseil
M^e Luis Fernando DE CASTRO, avocat,
avenue Louise 50
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 octobre 2017, l'a.s.b.l. "Touche pas à ma Frite", demande, d'une part, la suspension de l'exécution selon la procédure d'extrême urgence « des décisions prises par le Collège des bourgmestre et échevins de la Commune de Saint-Gilles, en date du 28/09/2017, du 05/10/2017 et du 03/11/2017 en vue de procéder au retrait forcé de la friterie Fontainas, située rue Fontainas, dans le jardinnet du square Jacques Franck », et d'autre part, leur annulation.

Elle y sollicite également « les mesures provisoires nécessaires à la préservation de l'institution, à la sauvegarde des intérêts des parties et en particulier permettre au requérant de rester dans les lieux jusqu'à ce que la Commune confirme l'emplacement provisoire ou définitif ».

II. Procédure devant le Conseil d'État.

Une ordonnance du 16 novembre 2017, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XV^e chambre du 21 novembre 2017 à 14 heures.

La partie adverse a déposé le dossier administratif et une note d'observations.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, président chambre f.f. a exposé son rapport.

M^e Nastassia OBERSON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Jean LAURENT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Luis Fernando DE CASTRO, avocat, comparaissant pour les parties requérantes en intervention, 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 ont été exposés dans l'arrêt n° 239.329 du 9 octobre 2017 de la manière suivante :

Le 9 octobre 2003, le conseil communal de Saint-Gilles a décidé d'accorder à Georgios BARSAKIS une concession domaniale portant sur le droit de stationner sur la voie publique avec un véhicule de commerce « rue Fontainas, dans le jardinet du square Jacques Franck ». Cette concession a pris cours le 1^{er} janvier 2004, donnant lieu à l'installation d'une friterie [...].

L'intéressé est décédé le 28 juin 2012 et la concession a été reprise par sa veuve, Polyxeni LAZAROS, qui a continué à acquitter les redevances.

Par un courrier du 26 avril 2013, la commune a fait savoir à Polyxeni LAZAROS que des travaux de réaménagement du square Jacques Franck allaient

être effectués à partir du 1^{er} juillet 2014 et qu'elle résiliait la concession à la date du 30 juin 2014.

Le 18 juillet 2013, le collège des bourgmestre et échevins a décidé de ne pas lancer de procédure pour la concession d'une friterie, mais d'accorder à Polyxeni LAZAROS une permission de voirie à titre purement précaire, pour une durée indéterminée à dater du 1^{er} janvier 2013. Dans le courrier du lendemain, lui notifiant cette décision, la commune lui fait part du souhait du collège de voir maintenir la friterie malgré les importants travaux prévus en 2014-2015.

Polyxeni LAZAROS est décédée le 15 juillet 2014. Ses deux enfants, qui habitent à la même adresse, disent avoir poursuivi l'exploitation qu'ils assumaient en réalité déjà précédemment.

Par un courrier du 7 janvier 2016, adressé au nom de Polyxeni LAZAROS, la partie adverse l'informe que les travaux devraient commencer à l'été 2016. Le 20 juillet 2017, un courrier également adressé au nom de la défunte précise que les lieux doivent être libérés pour le 31 août 2017 au plus tard.

Un courrier du 11 août 2017, adressé cette fois à Nikolaos BARSAKIS, l'informe que les travaux débiteront en septembre et qu'il devra avoir quitté les lieux pour le 15 septembre au plus tard.

La fermeture de la friterie donne lieu à des échos médiatiques et à une question orale au conseil communal; des démarches sont effectuées par le conseil des exploitants pour amener la commune à proposer un emplacement alternatif à proximité.

Un avis distribué aux riverains indique que les travaux de réaménagement du square commenceront le 28 septembre par l'installation de chantier et la préparation de la zone de chantier.

Un courrier de la partie adverse daté du 28 septembre met Nikolaos BARSAKIS en demeure de quitter les lieux au plus tard pour le 6 octobre, précisant qu'à défaut, la friterie et tous ses accessoires seront évacués par une société spécialisée, aux frais de l'exploitant. Il s'agit du premier acte attaqué.

Considérant que ces faits peuvent être complétés par les éléments suivants :

Le 5 octobre, le collège décide de procéder à l'évacuation d'office de la friterie Fontainas si, passé la date du 6 octobre 2017, elle occupe toujours l'espace public. Cette décision constitue le deuxième acte attaqué.

Une demande de suspension introduite selon la procédure d'extrême urgence est rejetée par l'arrêt n° 239.329, du 9 novembre 2017.

Le 3 novembre, le conseil de la partie adverse écrit à l'avocat de Nikolaos BARSAKIS et de Stavroula CHANTZI qu'en l'absence de réaction écrite concernant l'engagement de ses clients de démonter la friterie en date du 15 novembre, le collège a pris la décision formelle de procéder au retrait de celle-ci. Ce courrier est le troisième objet du recours.

Le 10 novembre 2017, l'a.s.b.l. requérante est constituée. Son objet social consiste à « lutter contre la disparition des fritkot visant à conserver la pratique alimentaire de cuisine de rue traditionnelle en Belgique (...), [assurer] la promotion de la culture du fritkot belge entre les membres, les artisans détenteurs du savoir-faire, des connaissances et des traditions renforçant la convivialité et la proximité entre les individus d'une part et la promotion internationale de la culture belge d'autre part ».

IV. Intervention

Considérant que Nikolaos BARSAKIS et de Stavroula CHANTZI ont été avisés de l'introduction de la présente demande en qualité de tiers intéressés; qu'ils sont représentés à l'audience et qu'ils ont acquitté les droits de rôle; que leur conseil dépose un dossier de pièces et confirme qu'ils demandent à intervenir à la procédure en suspension, sans toutefois déposer de requête écrite en ce sens;

Considérant qu'aux termes de l'article 10 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, la requête en intervention doit être formée par écrit; que l'article 17 du même arrêté prévoit que dans le cadre de la procédure en extrême urgence, la demande en intervention peut être introduite jusqu'à l'audience au cours de laquelle il sera statué sur la demande de suspension ou de mesures provisoires;

Considérant que les demandeurs en intervention n'invoquent aucune circonstance de force majeure qui les aurait empêchés d'introduire une requête écrite

conformément aux dispositions en vigueur; que la demande d'intervention dans la présente procédure est irrecevable.

V. Recevabilité et urgence

A. Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante ne s'exprime pas à propos de la nature des actes attaqués; qu'elle indique à propos de la recevabilité du recours que l'acte attaqué est susceptible d'affecter son objet social et qu'il porte directement atteinte aux intérêts collectifs qu'elle défend, « en ce qu'ils s'inscrivent dans la défense et la préservation du patrimoine immatériel et culturel du fritkot en Belgique »; que selon elle, cette décision entraînerait irrémédiablement la fermeture définitive de la friterie « et par voie de conséquence une diminution, voire la disparition des friteries sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, particulièrement fragilisées ces dernières années »;

Considérant qu'elle justifie l'extrême urgence de la cause dans les termes suivants:

« 1. Attendu qu'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et que la mise en oeuvre de l'acte attaqué présente des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse attendre l'issue d'une procédure au fond;

Que le courrier du 3/11/2017 impose aux exploitants la libération des lieux, en supprimant purement et simplement la friterie fontainas, sans laisser aucune chance à sa survie, ni la possibilité d'être réinstallée à proximité; celle-ci disparaîtrait, et avec elle, une partie de la culture du fritkot;

2. Attendu que l'exploitant Monsieur Nikolaos BARSAKIS ne peut se permettre de perdre son activité, de l'abandonner, compte tenu de ses faibles revenus;

Que la décision officielle prise par le Collège le 3/11/2017 est susceptible d'être exécutée à tout instant; octroyant un dernier délai aux exploitants, devant avoir quitté les lieux pour le 15/11/2017;

Que les travaux ont commencé depuis le 28/09/2017 et approchent chaque jour un peu plus de la friterie;

Que la Commune a fait appel à la société Beliris pour procéder à l'enlèvement de la friterie et de ses accessoires, toujours présente sur les lieux;

En conséquence, au regard des circonstances particulière du cas d'espèce, l'extrême urgence est établie à suffisance;

Il y a lieu de suspendre la décision querellée».

B. Appréciation du Conseil d'État

1. Quant au courrier du 3 novembre 2017

Considérant que le courrier adressé par le conseil de la partie adverse à celui de Nikolaos BARSAKIS et de Stavroula CHANTZI le 3 novembre 2017 ne modifie pas l'ordonnancement juridique; qu'il ne constitue qu'une confirmation de l'intention du collège de mettre effectivement à exécution les délibérations des 28 septembre et 5 octobre, qui prévoyaient déjà le recours aux mesures d'office; que, si ce courrier est considéré comme la notification d'une « décision » du collège, il ne s'agit là que d'un acte purement confirmatif qui ne fait pas grief et n'est pas susceptible de recours; que, *prima facie*, le recours est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre le courrier du 3 novembre 2017;

2. Quant aux délibérations des 28 septembre et 5 octobre 2017

Considérant qu'à supposer que ces délibérations constituent des actes susceptibles de recours, encore faudrait-il vérifier si les conditions du référé administratif sont réunies; qu'aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation; que l'urgence ne peut être reconnue que si le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond; que le § 4 du même article prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande de suspension;

Considérant que l'association requérante a été constituée le 10 novembre 2017, soit plus d'un mois après l'adoption de la plus récente des deux délibérations attaquées;

Considérant que la requérante n'est pas recevable à demander la suspension selon la procédure d'extrême urgence des délibérations des 28 septembre et 5 octobre précitées; que le déménagement forcé de la friterie Fontainas a fait l'objet, dès le mois de septembre, d'une publicité étendue dont la requérante elle-même donne des exemples, et suscité des réactions qui sont d'ailleurs à l'origine de la constitution de l'a.s.b.l.; que la requérante ne saurait se prévaloir de l'extrême urgence qu'il y aurait à suspendre l'exécution de ces décisions, alors qu'elle n'a été constituée que plusieurs semaines après leur adoption;

Considérant que par ailleurs, les décisions attaquées se limitent à ordonner la suppression d'un seul établissement pour les besoins de travaux publics, ce qui ne préjuge pas de sa réinstallation future dans le quartier ni du maintien voire du développement du patrimoine immatériel vanté par la requérante; que celle-ci n'expose pas en quoi l'exécution des actes attaqués porterait à son objet social une atteinte à ce point sérieuse que l'affaire présenterait une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation.

VI. Premier moyen

A. Argumentation de la partie requérante

Considérant que la requérante soulève un premier moyen, formulé comme suit :

« 1) Moyen pris du principe général de bonne administration, à savoir du principe de proportionnalité, le principe de prudence, minutie et sérieux dans l'examen de la cause; de préparation avec soins des décisions administratives et de gestion consciencieuse; du principe du raisonnable; du principe selon lequel l'administration est tenue de statuer en tenant compte de tous les éléments de la cause; du principe de précaution; de l'erreur manifeste d'appréciation;

1. Attendu que depuis 2013, l'administration confirme à la famille Barsakis qu'un emplacement provisoire sera trouvé lors du déroulement des travaux; principale raison du mécontentement des exploitants, et de la raison d'être de la décision d'agir de l'asbl;

Que la décision litigieuse fait grief à l'asbl en ce qu'elle met un terme à l'activité de la friterie, considérée comme patrimoine vivant, comme une institution particulièrement appréciée des citoyens;

Qu'ils manifestent leur incompréhension devant l'attitude inflexible et sans raisons du refus de trouver un emplacement provisoire pour la Friterie Fontainas durant les travaux;

Qu'un contrôle de proportionnalité permettrait de vérifier la satisfaction de cet intérêt général, en particulier de remettre en cause les moyens mis en oeuvre par l'autorité pour l'atteindre, et enfin, sur les conséquences désastreuses d'une telle décision;

Qu'ainsi, une administration normalement prudente et diligente doit prendre une décision qui doit être, à la fois respectueuse des intérêts de l'administré et des objectifs d'intérêt général qu'elle poursuit;

Que force est de constater que la commune ne tient pas suffisamment compte de la situation particulière de la partie requérante, ni des éléments contextuels propre en l'espèce; à savoir la défense du patrimoine belge et bruxellois dont font partie les fritkots établi sur le territoire de la commune;

Que la partie adverse n'explique pas en quoi le maintien de la friterie, de cette institution, contreviendrait avec la satisfaction de sa mission d'intérêt général; ni en quoi son maintien générerait *in fine* l'exécution des travaux;

Que l'administration utilise son pouvoir d'appréciation de manière arbitraire et viole le principe de proportionnalité».

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que la requérante ne conteste pas que la partie adverse a ordonné d'évacuer la friterie dans le cadre de la réalisation de travaux publics de réaménagement du square, travaux qui sont en cours; qu'en se réclamant de l'intérêt général et en discutant la manière de le poursuivre ainsi que les conséquences des actes attaqués, le moyen invite le Conseil d'État à se prononcer sur l'opportunité des délibérations attaquées, ce qui échappe à sa compétence; qu'elle n'établit pas la violation de principes de droit, mais se borne à déplorer une attitude qui n'est pas conforme à ses conceptions et attentes; qu'il est absurde de reprocher à la partie adverse de ne pas avoir eu égard aux intérêts de l'a.s.b.l. requérante, puisqu'elle n'était pas encore constituée au moment de l'adoption de ces décisions; que le moyen n'est pas sérieux.

VII. Second moyen

A. Argumentation de la partie requérante

Considérant que le requérant prend un second moyen, formulé comme suit :

« 2) Moyen pris de la violation du principe de la légitime confiance et du droit à la sécurité juridique

1. Attendu que le principe de confiance légitime implique que les requérants doivent pouvoir se fier à des "promesses que les pouvoirs publics ont faites dans le cas concret";

Par conséquent, l'administration avait l'obligation d'honorer cette confiance suscitée;

Que la partie adverse n'est certes pas tenue d'accorder un nouvel emplacement pour la friterie, mais il ressort toutefois du dossier administratif que depuis 2013, la Commune avait évoqué la possibilité de maintenir la friterie pendant l'exécution des travaux ou de trouver un autre emplacement à proximité;

Que les exploitants actuels restaient dans l'attente d'une proposition concrète, pensant légitimement que la friterie faisait, comme promis, partie intégrante du projet de réaménagement;

Que dans le même ordre d'idées, son maintien et préservation ne serait aucunement contraire à l'intérêt général; dans le cas contraire, la Commune n'aurait jamais apprécié la possibilité de son maintien;

Que le maintien de la friterie, permettrait en somme, la sauvegarde d'un patrimoine culturel belge, si difficile à préserver;

Que lors d'une séance publique de questions orales au Conseil communal du 27 juin 2017, la partie adverse avait "prévu de la déplacer momentanément, durant trois mois seulement, au coin de l'avenue Volders et de l'avenue de la Porte de Hall, ...sur le trottoir" (Pièce N° 6, page 7), afin de la placer dans un endroit où il y aurait moins de logements, donc moins de risque de nuisances;

Qu'au final, "ce n'est pas encore arrêté, si on veut la remettre là où elle était..." (Pièce N°6, page 7); ce qui laisse penser qu'il n'y aurait pas d'objection majeure à ce que la friterie puisse retrouver, son emplacement initial; sous réserve de modifications et d'adaptation à l'environnement;

Que force est de constater, qu'il s'agit là d'un engagement oral, de la part d'un membre du Collège des Bourgmestre et Echevins;

Que les exploitants et la partie requérante ne comprennent pas ce soudain changement de position;

Qu'il apparait que cette solution, bien que parfaitement envisageable, ne trouve plus échos auprès de l'échevin du Développement économique de la Commune;

Qu'en tout état de cause, aucune solution alternative n'a finalement été mise en oeuvre, la partie adverse s'est contentée de mettre un terme à la concession/permission;

2. Attendu qu'il découle du droit à la sécurité juridique, que les "attentes légitimes de l'administré doivent en règle être respectées" (CE, 19 mars 2001, n° 94.090, Vervielt);

Que tout changement ou revirement d'attitude doit être motivé;

Qu'en conséquence, la partie adverse a manifestement méconnu le principe de légitime confiance et le droit à la sécurité juridique».

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que la requérante fait état d'indications verbales obtenues de la part de certains échevins bien avant la constitution de l'a.s.b.l. requérante, de discussions au conseil communal, et d'affirmations qui ont donné l'espoir d'une solution alternative au démontage de la friterie; que le collège des bourgmestre et échevins n'a adopté aucune décision explicite en ce sens et qu'il n'a jamais engagé la commune à garantir le maintien de l'établissement; que si les courriers des 8 et 19 juillet 2013 évoquent le «[maintien] de la friterie malgré les importants travaux prévus dans le quartier en 2014-2015», c'est pour expliquer qu'en lieu et place du renouvellement de la concession domaniale antérieure, la commune accordait à l'exploitante, aujourd'hui décédée, une permission de voirie de nature précaire lui permettant de poursuivre son activité jusqu'au début des travaux; que cette position ressort clairement de la délibération du collège du 18 juillet 2013; que l'affirmation figurant dans le courrier de l'échevine des Espaces publics du 8 juillet 2013 selon laquelle la friterie « fait partie intégrante du projet de réaménagement » exprime une opinion qui n'est corroborée par aucun élément objectif; que si la déception des exploitants et de leurs sympathisants est compréhensible, il reste que les éléments

invoqués ne sont pas suffisants pour avoir créé une légitime confiance au sens juridique du terme; que les courriers émanant de la commune expriment, depuis janvier 2016, une ligne de conduite inchangée; que la partie adverse n'a opéré aucun revirement d'attitude qui nécessiterait une motivation spécifique et n'a pas méconnu le principe de la sécurité juridique; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant qu'il résulte de ces éléments qu'aucune des conditions prévues par l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif n'est remplie; que la demande de suspension ne peut être accueillie, pas plus que la demande de mesures provisoires qui en constitue l'accessoire,

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention est rejetée.

Article 2.

Les demandes de suspension d'extrême urgence et de mesures provisoires sont rejetées.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur aux parties n'ayant pas fait le choix de la procédure électronique et par recommandé aux parties requérantes en intervention.

Article 4.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 5.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le vingt-quatre novembre deux mille dix-sept par :

M ^{me} Diane DÉOM,	président de chambre f.f.,
M ^{me} Cécile BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président f.f.,
---------------------	--------------------

Cécile BERTIN

Diane DÉOM