

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

n° 247.043 du 12 février 2020

A. 230.141/XV-4349

En cause : **NOËL** Raphaël,
ayant élu domicile chez
M^e Louise LAPERCHE, avocat,
avenue Louise 140
1050 Bruxelles,

contre :

la commune de Watermael-Boitsfort,
représentée par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER
et Arnaud PICQUÉ, avocats,
boulevard Louis SCHMIDT, 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 6 février 2020, Raphaël NOËL demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution « de la décision du collège des bourgmestre et échevins de Watermael-Boitsfort du 13 janvier 2020 de ne pas lui attribuer l'un des emplacements demandés sur le marché de la commune (B5, B2 ou C1) et de les attribuer à d'autres candidats dont il n'a pas connaissance » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 6 février 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 février 2020 à 9 heures.

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

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a fait rapport.

M^e Louise LAPERCHE, avocat, comparaissant pour le requérant, et M^{es} Michel KAISER et Arnaud PICQUÉ, avocats, et M^{me} Nadège BONNY, chef du service de la Vie Économique de la commune de Watermael-Boitsfort, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves DELVAL, auditeur au Conseil d'État, 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

1. Le requérant produit et commercialise des produits à base de lait de chèvre. Il prend ainsi part au marché dominical de la commune de Watermael-Boitsfort et livre également certains magasins du groupe Carrefour, par le biais de la plateforme « Made in BW » qui lui passe des commandes hebdomadaires. Il fréquente aussi le marché de Waterloo.

Il indique que l'essentiel de son chiffre d'affaires est réalisé par les ventes sur les marchés. Il précise que la production de lait de chèvre est plus importante pendant cette période de l'année et qu'elle diminue après le mois d'août de sorte que la commercialisation des produits frais est plus intense en ce moment et que le moindre problème de commercialisation de ces produits peut avoir des conséquences sur sa situation financière.

2. Depuis 2019, le requérant affirme être régulièrement présent sur le marché de Boitsfort au titre de marchand dit « volant », ne disposant pas d'un emplacement fixe de semaine en semaine et ajoute que les emplacements pour les marchands « volants » sont attribués le matin même, par ordre d'arrivée et, notamment, en fonction des emplacements non utilisés par les abonnés, sans toutefois avoir la garantie d'en obtenir un. Il explique cependant qu'il est devenu un marchand régulier sur le marché et qu'il peut compter sur une clientèle fidèle, à tel point que c'est sur ce marché que son chiffre d'affaires est le plus important (avec un minimum de 1.200 euros par marché et jusqu'à plus de 1.700 euros).

3. En avril 2019, lorsqu'un des commerçants a cessé son activité et a cédé à un tiers son abonnement pour un emplacement pour lequel le requérant était intéressé, il a demandé à la commune s'il pouvait obtenir cet emplacement, dès lors que le repreneur n'utilisait pas la place.

La commune a renvoyé le requérant aux dispositions du règlement communal pour lui indiquer que la cession était conforme aux dispositions de celui-ci, même si le repreneur n'occupait pas effectivement l'emplacement.

4. Pour l'année 2020, la partie adverse a communiqué, le 13 novembre 2019, aux maraîchers fixes et volants, un avis de vacances pour une série d'emplacements par abonnement, les candidatures devant être introduites pour le 2 décembre 2019 au plus tard.

Le requérant a introduit un formulaire le 29 novembre 2019 et a indiqué, par ordre de préférence, souhaiter obtenir l'emplacement numéroté B5 (1^{er} choix), B2 (2^e choix) ou C1 (3^e choix). Il a également précisé que les dimensions souhaitées de l'emplacement devraient être de 5 à 6 mètres, en raison de la longueur de sa remorque.

5. Par un courrier du 21 janvier 2020, la partie adverse a informé le requérant de la décision intervenue le 13 janvier 2020 quant à sa demande d'emplacement, en ces termes :

« Objet : Marché dominical de Boitsfort – vacance d'emplacements

Monsieur,

Lors de l'appel à candidatures pour emplacement fixe, vous avez introduit une demande de candidature pour le marché dominical de Boitsfort.

Le collège échevinal, en séance du 13 janvier 2020, a marqué son accord et vous attribue un emplacement fixe sur le marché dominical de Boitsfort.

Ainsi, vous êtes autorisé à occuper 5 mètres de l'emplacement E2 (marqué en bleu sur le plan ci-joint) pour vente « d'autres articles (savons, produits laitiers, produits transformés de la ferme, *etc.*) » à partir du dimanche 9 février 2020. Ce jour-là, nous vous demandons d'être présent à 6 heures afin que les placiers puissent vous guider vers votre emplacement fixe et contrôler le respect du métrage autorisé par le collège

Puisque vous obtenez un statut de marchand fixe, vous devez dorénavant payer une redevance trimestrielle par virement bancaire. Vous trouverez les informations relatives à ce premier paiement en annexe à ce courrier. Cette redevance sera en application à partir du 9 février 2020 et, dès cette date, vous ne devrez plus payer votre emplacement et consommation électrique au placier. De plus, le premier trimestre étant déjà entamé, vous n'en payerez qu'une partie.

Nous tenons par la présente à vous rappeler que tout maraîcher est soumis aux dispositions du règlement du marché dominical. La commune se réserve le droit d'appliquer toute sanction liée à l'effraction de celui-ci.

Le Service de la Vie Économique reste à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

[...] ».

Il ressort de ce courrier que le requérant disposera de l'emplacement E2, lequel est situé à l'autre extrémité du marché que les emplacements souhaités.

6. À la suite de l'interpellation de son conseil le 3 février 2020, l'administration communale a transmis, par un courriel du 5 février suivant, la délibération de son collègue du 13 janvier 2020 dans une version anonymisée, qui constitue l'acte attaqué.

Il ressort également de ces échanges de courriels que les trois emplacements convoités par le requérant ont été attribués à un marchand qui a demandé l'extension de son emplacement pour lequel il disposait déjà d'un abonnement (place B5) et à deux autres marchands qui étaient « volants » disposant, selon la partie adverse, d'une ancienneté plus grande que le requérant sur le marché de Boitsfort.

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

V. Exposé de l'extrême urgence

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant expose qu'il exerce son activité en tant qu'indépendant personne physique et que son activité professionnelle génère les seuls revenus professionnels du ménage composé du couple et de leurs trois enfants communs. Il indique qu'il a également une fille d'une précédente union et qu'il est redevable d'une contribution alimentaire à la mère de sa fille aînée de 219 euros par mois, à laquelle il faut ajouter 50 % des frais extraordinaires (dont ses frais de scolarité en Haute École pour la troisième année).

Il souligne que l'équilibre financier de son activité est fragile et que, selon son compte d'exploitation 2019, le bénéfice d'exploitation était de 57.765,02 euros avant impôt (soit 4.813,75 euros brut mensuel). Avec cette somme, il précise qu'il doit faire face aux dépenses mensuelles suivantes :

- 1.454 euros/mois pour apurer ses dettes dans le cadre d'une procédure de réorganisation judiciaire débutée en 2015;

- 1.000 euros/mois d'impôts;
 - 1.000 euros/mois de cotisations sociales;
 - 150 euros/mois faisant suite à la faillite de la société de son père dont il était l'un des administrateurs;
 - 219 euros/mois de contribution alimentaire pour sa fille aînée,
- ce qui donne un solde disponible de 990,75 euros.

Sur le plan des recettes pour 2020, il affirme pouvoir compter sur les montants suivants :

- environ 400 euros par semaine de commande « Made in BW » (somme qui a été divisée par trois en un an);
- 800 euros par semaine sur le marché de Waterloo;
- 1.200 euros à 1.500 euros par semaine sur le marché de Boitsfort (jusqu'à présent).

Soit un total mensuel de 9.600 euros à 10.800 euros, dont au moins la moitié provient des seules recettes du marché de Boitsfort. Selon lui, la majeure partie de son chiffre d'affaires est réalisée grâce à son activité sur le marché de Boitsfort et le bénéfice qui en résulte lui sert à faire vivre sa famille.

S'il admet que l'acte attaqué lui attribue tout de même un emplacement sur le marché de Boitsfort et lui permet de vendre ses produits, il considère néanmoins que cet emplacement est à ce point éloigné des autres marchands de produits alimentaires et de l'endroit où il avait l'habitude de pouvoir être placé comme « volant » pendant l'année 2019, qu'il y a un réel risque que son chiffre d'affaires ne soit plus aussi important que précédemment. Il observe que le préjudice potentiel se situe sur un plan financier, compte tenu du manque à gagner que peut générer un mauvais emplacement sur un marché aussi prisé que celui de Boitsfort. Il craint également pour sa réputation, puisqu'il est désormais situé à un emplacement dont la visibilité est moindre.

Enfin, il prétend avoir saisi le Conseil d'État avec toute la diligence requise afin de limiter son dommage. Il explique que l'acte attaqué entrera en vigueur le dimanche 9 février 2020 et que les abonnements ont en principe une durée de 36 mois. Dès lors qu'un recours en suspension, selon la procédure ordinaire, nécessiterait au moins un an avant d'obtenir un arrêt et pourrait durer plusieurs années pour la procédure en annulation, il considère que son préjudice ne fera que s'accroître pendant ces périodes. De son point de vue, il perdrait au moins une saison entière (52 semaines) sur les trente-six mois de son abonnement, ce qui est un préjudice non négligeable pour un petit commerce.

Dans le cas d'une suspension selon la procédure ordinaire, il estime que le Conseil d'État pourrait statuer dans les trois à six mois de l'introduction du présent recours, c'est-à-dire après 13 à 26 semaines au cours desquelles il craint de voir diminuer fortement ses recettes, essentiellement constituées de ses ventes au marché de Boitsfort. Il affirme ainsi que son préjudice financier serait à ce point grave qu'il pourrait mettre en péril la pérennité de son exploitation agricole et de son activité professionnelle, mais également la sécurité financière de son ménage.

À l'inverse, il soutient qu'une décision rapide du Conseil d'État permettrait de limiter son préjudice et obligerait la partie adverse à statuer une nouvelle fois, lui donnant une chance de se voir attribuer l'un des trois emplacements souhaités et de pouvoir ainsi maintenir son chiffre d'affaires.

Par ailleurs, il dit avoir pris connaissance, le 28 janvier 2020, de la décision de la partie adverse et d'avoir obtenu la délibération de son collègue, qui ne fait aucune référence aux autres commerçants, par l'intermédiaire de son conseil le 5 février 2020. Il en conclut qu'il a fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État.

V.2. Appréciation

Le recours à la procédure d'extrême urgence, qui réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense et l'instruction de la cause, doit rester exceptionnel et ne peut être admis qu'à la condition que la partie requérante ait fait toutes diligences pour saisir le Conseil d'État dès que possible. La diligence de la partie requérante et l'imminence d'un péril sont des conditions de recevabilité de la demande de suspension en tant qu'elle est introduite selon la procédure d'extrême urgence.

Par ailleurs, l'extrême urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision en suspension ordinaire ou en annulation interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. Il ne suffit donc pas, pour qu'il y ait extrême urgence, que la procédure ordinaire soit impuissante à trancher le litige en temps voulu. Il convient d'exiger, à tout le moins, que cette considération s'accompagne de la constatation d'autres éléments de fait propres à la cause et constitutifs d'une extrême urgence inhérente à celle-ci.

En l'espèce, la diligence du requérant à agir n'est pas contestée, la requête ayant été introduite moins de dix jours après la réception de l'acte attaqué.

Quant à l'imminence du péril dont se prévaut le requérant, le Conseil d'État n'aperçoit tout d'abord pas en quoi un emplacement sur un marché serait de

nature à ternir la réputation du requérant. Dès lors que celui-ci dispose toujours d'un emplacement et qu'il peut y vendre ses produits, il y retrouvera sa clientèle, même si celle-ci devra un peu se déplacer, et pourrait même développer une nouvelle clientèle, vu son nouvel emplacement.

Quant au préjudice financier allégué ensuite, il y a lieu de relever que le requérant exprime essentiellement des craintes que son chiffre d'affaires baisse sensiblement du fait du nouvel emplacement qui lui a été attribué. Toutefois, il ne précise pas, dans sa requête, pour quelles raisons cet emplacement serait de nature à lui occasionner un tel préjudice. Le fait de ne plus être à proximité d'autres marchands vendant des produits artisanaux comme lui, ne peut suffire à comprendre pourquoi il ne serait pas en mesure de maintenir son chiffre d'affaires. En effet, les clients convaincus par la qualité de ses produits n'hésiteront pas à rejoindre son échoppe même si elle est éloignée de celles des autres artisans qu'il avait l'habitude de côtoyer sur le marché. Par ailleurs, il ressort des explications données à l'audience, que les marchands ne sont pas regroupés, sur le marché, en fonction de la nature de leur commerce, de sorte que ceux qui vendent des produits alimentaires peuvent très bien être installés aux côtés de marchands vendant du textile ou des fleurs, l'inverse étant également possible.

En se contentant d'affirmer que son chiffre d'affaires sur le marché de Boitsfort risque de diminuer sensiblement du fait de sa nouvelle localisation, le requérant exprime une crainte mais ne démontre pas que celle-ci est bien justifiée. Il ne ressort dès lors pas de son exposé de l'extrême urgence d'éléments suffisamment concrets démontrant que ce nouvel emplacement ne lui permettra pas de mener son activité économique et de maintenir son chiffre d'affaires.

En plaidoirie, son conseil a expliqué que, lors du marché du dimanche 9 février 2020 où il a occupé l'emplacement E2, son client a vendu pour 570 euros, ce qui démontrerait que ce nouvel emplacement ne lui permettra pas de maintenir son chiffre d'affaires de 1.200 euros au minimum. Toutefois, ce n'est pas au regard d'une si courte période que son préjudice éventuel peut être apprécié, il faut en effet que la clientèle puisse se familiariser avec ce nouvel emplacement. Il convient également de souligner que ce dimanche a été classé en alerte orange vu la tempête qui s'est abattue sur la Belgique, les autorités ayant recommandé à la population de ne pas sortir de chez elle.

Comme l'a déjà jugé le Conseil d'État, lorsqu'un préjudice économique irréversible est susceptible d'intervenir rapidement, il incombe à la partie requérante d'apporter des éléments suffisamment plausibles permettant d'appréhender ce risque de manière concrète. Or, les explications du requérant ne sont pas suffisantes et les

pièces qu'ils déposent ne permettent pas d'avoir une vision exacte de sa situation financière, notamment par rapport à ses activités sur d'autres marchés comme celui de Waterloo.

Enfin, l'acte attaqué lui assure, pour 36 mois, un emplacement fixe sur le marché de Boitsfort alors qu'avant cet acte, il était dans une situation moins avantageuse dès lors qu'il n'avait pas la certitude de pouvoir obtenir une place chaque dimanche sur ce marché.

Au vu de ce qui précède, l'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut.

La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

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 douze février deux mille vingt, par :

Pascale VANDERNACHT,
Frédéric QUINTIN,

président de chambre,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN.

Pascale VANDERNACHT.