

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 249.072 du 26 novembre 2020

A. 229.442/XV-4261

En cause : **la société anonyme SO SAGA,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Jean-Marc RIGAUX, avocat,  
boulevard d'Avroy 270  
4000 Liège,

contre :

**la ville de Liège,** représentée  
par son collègue communal,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Nathalie VAN DAMME, avocat,  
place des Nations Unies 2  
4020 Liège.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite par la voie électronique le 28 octobre 2019, la société anonyme So Saga demande l'annulation de la « décision du 18 octobre 2019 du collège communal de la ville de Liège ordonnant le démantèlement ainsi que l'enlèvement de la structure métallique installée devant l'établissement "So Saga" (...) ainsi que [de] tout autre élément non autorisé par le règlement relatif aux terrasses relevant du domaine public du 31 août 2015 [...] ».

*II. Procédure*

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Laurent Jans, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 septembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 novembre 2020.

M<sup>me</sup> Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Jean-Marc Rigaux, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Nathalie Van Damme, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, 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*

1. La société anonyme So Saga est propriétaire d'un établissement situé place des Carmes 7 à 4000 Liège, dans lequel elle exploite un café.

Elle indique, dans sa requête, qu'elle dispose de l'autorisation d'occupation du domaine public pour sa terrasse, depuis sa création en 2016, succédant d'ailleurs dans cette autorisation à la société qui exploitait précédemment le « Saga Café ». Le dernier renouvellement de cette autorisation l'a été sous l'empire du règlement de la ville de Liège du 31 août 2015 relatif aux terrasses relevant du domaine public.

Elle précise que, de manière pratique, la ville de Liège ne fournit aucun formulaire *ad hoc*, que ce soit pour l'établissement ou le renouvellement d'une terrasse et, selon ses dires, l'usage est qu'« un agent de la ville de Liège passe chaque année, calcule la surface des terrasses occupant le domaine public et délivre l'autorisation de manière implicite à l'exploitant en l'invitant à payer la redevance sur les terrasses ». Chaque année, sur les invitations à payer la redevance, il est indiqué que l'autorisation a été accordée.

Le 9 octobre 2019, la partie requérante affirme avoir obtenu la même autorisation pour un calcul de surface légèrement différent, à la suite de la

modification de sa terrasse, et avoir payé la redevance correspondant à cette autorisation le 22 octobre 2019.

Selon la partie adverse, il ne s'agit nullement d'une autorisation.

2. Le 5 février 2019, la ville de Liège écrit aux différents cafés de la place des Carmes en signalant aux exploitants ce qui suit :

« Faisant suite à notre entrevue, je vous prie de trouver ci-après et pour confirmation, les différents échanges [relatifs] aux travaux sur la place des Carmes :

- démontage des terrasses saisonnières pour la mi-février (au plus tard pour le 18/02), pour effectuer la tranchée pour les impétrants dans le piétonnier;
- démontage des terrasses annuelles pour la mi-avril (durant la semaine du 15 avril), pour effectuer les raccordements aux différents immeubles;
- de la mi-avril jusqu'à la première semaine de juillet, la place des Carmes, à hauteur de vos commerces, sera en chantier de réaménagement complet;
- [...] ».

À la suite de ces instructions, la partie requérante interrompt ses activités durant cette période et démonte sa terrasse installée sur le domaine public.

3. Le 28 février 2019, la ville de Liège adresse aux différents exploitants un courrier les invitant à se rendre à une réunion le 13 mars suivant avec le collègue communal pour évoquer le chantier de la place des Carmes.

4. Le 10 avril 2019, la partie requérante écrit au membre du collègue communal compétent ce qui suit :

« Nous faisons suite à la réunion constructive qui s'est tenue le 13 mars dernier à l'Hôtel de Ville au sujet de la nouvelle implémentation des terrasses sur la Place des Carmes.

Comme demandé, nous vous prions de bien vouloir trouver, en annexe du présent courriel, les plans ainsi que des visuels 3D du projet de terrasse que nous souhaitons installer à l'issue des travaux de réaménagement actuellement en cours sur la Place.

Comme vous le remarquerez, la première structure fixe s'arrête juste avant l'arbre qui a été maintenu devant notre établissement (soit une longueur de 4,7 mètres). En raison de la présence de l'arbre, il n'a pas été possible de faire autrement pour garantir l'absence de tout ancrage au sol de la "terrasse saisonnière" (d'une longueur de 2,7 mètres). Vous noterez ainsi que la longueur totale de la terrasse (terrasse fixe et terrasse saisonnière) est de 7,4 mètres, soit bien en deçà des 8 mètres discutés. Ceci permet de garantir la stabilité et la sécurité de la structure ainsi que l'harmonie visuelle dès lors que l'ensemble ne dépasse pas les branches de l'arbre qui fait face à notre établissement.

La structure envisagée dispose d'une haute résistance au vent (classe 7 – 40N/m<sup>2</sup>). Le plafond de la structure fixe est en outre constitué de lames orientables qui permettent une diffraction optimale du son et réduisent aussi l'impact sonore de l'occupation de la terrasse. En outre, grâce au fait que les chauffages seront directement intégrés à la nouvelle structure, il n'y aura plus aucun matériel nécessitant l'utilisation de bonbonnes de gaz ».

La partie requérante mentionne que, le 13 mars 2019, lors d'une réunion avec l'échevine de l'urbanisme, il lui aurait été indiqué qu'aucun permis d'urbanisme n'était nécessaire.

5. Le 3 juillet 2019, la partie requérante dépose sa demande de placement de terrasse ainsi modifiée auprès du service compétent de la partie adverse. Ceci est confirmé par les services de la partie adverse, par un courriel du même jour.

6. Le 5 juillet 2019, un courrier est adressé à la partie requérante par la ville de Liège, lequel est libellé comme il suit :

« Un rendez-vous avait été fixé avec vous et les différents services concernés le 2 juillet 2019 à 11h00, afin de finaliser les projets de terrasses de la Place des Carmes.

Nous tenons à vous préciser que seules les installations suivantes seront acceptées :

- une terrasse permanente d'une profondeur de 4 mètres ancrée au sol, pouvant comprendre les éléments suivants :

- tables, chaises, mange-debout;
- stores;
- parasols;
- paravents;
- menus, chevalet.

- une extension saisonnière (du 15 mars au 31 octobre de la même année) entre 3 et 4 mètres, qui ne pourra pas dépasser le filet d'eau (marqué au sol par des clinkers) et qui pourra être composée des éléments suivants :

- tables, chaises et mange-debout,
- parasols.

Enfin, nous attirons votre attention sur le fait que toute autre installation ne pourra être autorisée (plancher, véranda, tapis de sol, ...) ».

7. Le 10 juillet 2019, la partie requérante écrit à la ville de Liège dans les termes suivants :

« Je fais suite à nos récents échanges téléphoniques au sujet de la réinstallation de notre terrasse au Saga Café.

Comme convenu, je vous reviens avec davantage de détails techniques.

La première partie de notre structure sera fixée au sol au moyen de chevilles fiftées de 150 millimètres. Côté façade, la structure vient s'apposer sur deux profilés métalliques.

La seconde partie de la structure est suspendue à la première, sans aucun ancrage au sol. La structure totale mesure en profondeur 7,4 mètres et est donc bien en deçà du maximum de 8 mètres autorisé.

Concernant l'ancrage au sol de la première structure, nous avons informé notre installateur de l'impossibilité de s'ancrer à 4,7 mètres comme il était initialement prévu et lui avons demandé de trouver une solution technique qui permettrait de s'ancrer aussi près que possible des 4 mètres. Celui-ci nous a indiqué pouvoir réaliser l'ancrage à 4,35 mètres, sans pouvoir d'avantage se rapprocher. Ceci afin de garantir la stabilité de la seconde partie de la structure (qui, pour rappel, est complètement suspendue, sans aucun appui au sol) et pour se préserver de tout contact avec l'arbre (ce qui implique une difficulté technique supplémentaire). Nous vous prions de trouver en annexe une photo illustrant un repère à 4 mètres et un second à 4,35 mètres. Comme vous pourrez le constater, les 4 mètres tombent également dans le parterre créé autour de l'arbre. Après un contact avec le chef des travaux, nous avons appris qu'il est envisagé de creuser à 15 centimètres de profondeur autour de l'arbre, de recourir de pierres de lave et d'y injecter une résine. Pour fixer notre structure, nous pourrions simplement nous ancrer sur la résine qui aura été placée (sans nécessité de creuser davantage et donc sans risque de porter atteinte aux racines de l'arbre).

Nous vous joignons également les visuels 3D déjà communiqués par le passé ».

8. Le 19 juillet 2019, la partie requérante écrit à nouveau à la ville de Liège, dans les termes suivants :

« Comme discuté, nous allons installer la première partie de notre structure, limitée à ce que vous nous avez indiqué être autorisé, c'est-à-dire notre store avec deux ancrages au sol (sans les éléments latéraux).

Nous vous confirmons que nous sommes actuellement en train de constituer le dossier nécessaire à l'introduction d'une demande de permis d'urbanisme pour l'ensemble de la structure ».

La ville de Liège accuse réception de ces informations le 22 juillet 2019.

9. Le 21 août 2019, une demande de permis d'urbanisme est introduite par la partie requérante pour la réalisation d'une « pergola bioclimatique ». Elle est déclarée incomplète le 10 septembre suivant.

10. Le 12 septembre 2019, le directeur de l'urbanisme écrit à la partie requérante au sujet de sa demande de permis et précise que celle-ci implique une modification du domaine public et l'élaboration d'un nouveau plan d'alignement. Il souligne également ce qui suit :

« Cette proposition est contraire aux valeurs reconnues en matière d'urbanisme et de patrimoine, et à l'intérêt général.

Par ailleurs, je constate que la demande introduite ne répond pas aux prescriptions élaborées dans le règlement de police en matière de terrasses Horeca ».

Il conclut son courrier en indiquant ce qui suit :

« Je vous invite à reconsidérer votre projet pour le rendre conforme à la philosophie défendue par ce règlement et visant à faire de la terrasse Horeca un accessoire de l'établissement, non permanent et démontable, et qui ne constitue pas une appropriation du domaine public ».

11. Le 8 octobre 2019, la police de Liège constate « la présence d'une structure en métal en "U" ancrée dans les murs et prenant appui au sol via deux pieds parallèles respectivement à 4 mètres. Cette structure métallique se prolonge de 3,30 mètres sans autre appui au sol. Cette structure est recouverte d'une tôle métallique qui en assure la couverture ».

12. Le 18 octobre 2019, la partie adverse ordonne le démantèlement et l'enlèvement de la structure métallique, aux termes d'une décision qui se fonde sur les éléments suivants :

- dans son courrier du 5 juillet 2019, précité, le collège a précisé les caractéristiques des terrasses qui pourraient être autorisées au vu du règlement du 31 août 2015, précité. La structure métallique ne respecte pas ces conditions;
- la société anonyme So Saga ne dispose d'aucune autorisation délivrée sur la base du règlement du 31 août 2015, précité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

13. Le 15 novembre 2019, un procès-verbal d'infraction est dressé sur la base des articles D.VII.8 et D.II.9 du Code du développement territorial (CoDT), et y sont constatées les infractions suivantes :

- la construction sur le domaine public d'un auvent en structure métallique couverte de lamelles thermiques; la pose de parois latérales en tôle PVC ondulée et transparente, renforcées par des montants en bois;
- la pose d'un store en façade à rue, côté rue du Mery.

Un ordre verbal d'interruption des travaux est donné et confirmé le jour même par le bourgmestre.

14. Le 31 décembre 2019, la société anonyme So Saga Café dépose des plans modifiés dans le cadre de l'instruction de sa demande de permis d'urbanisme.

15. Le 3 janvier 2020, le Procureur du Roi annonce ne pas poursuivre judiciairement les infractions constatées le 15 novembre 2019.

#### *IV. Premier moyen*

##### *IV.1. Thèse de la partie requérante*

Le premier moyen est pris de la violation « du principe général de droit *lex specialis derogant generalibus*, de l'inexactitude des motifs en droit et en fait, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs individuels, du principe d'indépendance et de cumul des polices administratives générale et spéciale, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la contradiction entre les motifs et le dispositif, du devoir de minutie ».

La partie requérante relève que l'autorité motive en droit sa décision comme étant une décision de police administrative générale en invoquant l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, et qu'elle se base également sur le règlement du 31 août 2015, précité, et plus particulièrement ses articles 3 et 4, § 9, alinéa 2. Elle estime que, manifestement, l'autorité confond les deux pouvoirs de police qu'elle est susceptible de pouvoir exercer.

Elle soutient que, si en vertu de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, le bourgmestre peut, pour des raisons de tranquillité, de sécurité ou de salubrité, prendre des mesures spécifiques, l'acte attaqué ne vise aucun motif de fait démontrant que la structure en métal en U couverte d'une tôle métallique, constitue un problème de tranquillité, de sécurité ou de salubrité. Elle fait valoir que l'autorité était, en l'espèce, incompétente, à défaut de motif adéquat, pour exercer sa police administrative générale. Elle indique que, en outre, ladite autorité ne peut, dans une même décision, exercer à la fois sa police administrative spéciale et sa police administrative générale à défaut de violer le principe d'indépendance des polices administratives.

Elle estime que c'est le cas dans l'acte attaqué dès lors que sont visées des dispositions de polices administratives générale et spéciale dans la même décision. Elle souligne qu'il est possible de prendre des décisions distinctes dans le cadre de chacune des polices, en visant séparément les motifs propres à chaque police. Ainsi, pour une décision relevant de la police administrative générale, elle indique qu'il sera nécessaire de viser les critères de tranquillité, de sécurité et de salubrité, alors que, pour une décision de police administrative spéciale, il faudra indiquer les motifs pour lesquels il y aurait une violation de cette police particulière.

Elle constate que la police administrative générale invoquée dans l'acte attaqué, n'est manifestement pas applicable au présent cas, et que, au contraire, les motifs de l'acte attaqué indiqueraient qu'il s'agirait d'une violation de la police administrative spéciale (articles 3 et 4, § 9, alinéa 2, du règlement du 31 août 2015, précité).

Elle note par ailleurs que les sanctions reprises à l'article 30 ne sont pas visées dans le dispositif de l'acte attaqué. Quant à l'applicabilité de l'article 4, § 9, alinéa 2, du règlement du 31 août 2015, précité, il ne requiert pas, selon elle, de décision administrative puisqu'il s'agit d'un acte strictement matériel. Elle estime, toutefois, que le dispositif, s'il semble se référer à cet acte matériel, ressemble plus à un dispositif relatif à une police administrative générale, de sorte qu'il en résulte une contradiction entre les motifs et le dispositif.

Enfin, elle prétend que l'autorité viole son devoir de minutie en mélangeant les polices administratives spéciale et générale dans la même décision et en prenant des motifs contradictoires avec le dispositif de cette même décision.

En réplique, elle explique que s'il est exact que l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale est visé dans le règlement de police administrative spéciale relatif aux terrasses, la partie adverse ne conteste cependant pas la différence de régime entre les deux types de police administrative. En estimant ne devoir agir qu'en vertu de la police administrative spéciale (règlement sur les terrasses) et non en vertu de la police administrative générale, elle estime que la partie adverse reconnaît par là même une erreur formelle car l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, même s'il sert de fondement au règlement de police spéciale, n'avait pas à se retrouver en tant que fondement juridique de l'acte attaqué. Elle ajoute qu'elle « prend connaissance de l'annexe à la décision, soit le rapport de police; à aucun moment ce rapport de police ne constitue une motivation liée au règlement de police administrative spéciale relatif aux terrasses; à aucun moment, ce rapport ne précise la violation d'une disposition spécifique du règlement de police spéciale; au contraire, la seule autorisation à laquelle il est fait référence (ancrage dans le mur) doit faire l'objet d'une autorisation urbanistique ».

Par ailleurs, elle fait remarquer que la demande adressée à la police par le directeur général adjoint, avait pour objet la sollicitation d'un constat de police pour l'installation non autorisée d'une terrasse en dur. Selon elle, la ville de Liège n'ignorait pas l'existence de la terrasse et ce n'est pas au commissaire de police de décider s'il y a oui ou non une autorisation.

À supposer que l'acte attaqué soit pris en vertu du règlement « terrasses », encore faut-il, selon elle, vérifier si ce dernier permettait l'adoption d'un tel acte. Elle relève qu'un examen de l'arrêt n° 244.273 du 24 avril 2019 démontre qu'en réalité était invoquée une erreur manifeste d'appréciation à laquelle était couplé le principe de proportionnalité. Dans ce cas d'espèce, elle note que les parties avaient été entendues, s'agissant de la fermeture d'un établissement visé par une police administrative spéciale et qui impliquait l'adoption d'un acte administratif. Or, elle affirme que tel n'est pas le cas en l'espèce et que l'acte à prendre sur la base de l'article 4, § 9, alinéa 2, du règlement précité ne nécessite aucune décision.

Elle indique que, s'il est légitime pour l'autorité d'avertir préalablement le propriétaire de l'installation irrégulière de la nécessité de son enlèvement, cela peut se faire via une mise en demeure mais pas par application du règlement, et particulièrement de son article 4, § 9, alinéa 2, qui ne précise à aucun endroit qu'une décision doit être prise. Si la mesure matérielle est illégale, il appartient alors, à son estime, au propriétaire de se manifester, soit au moment de la mise en demeure soit après une mesure d'enlèvement réalisée aux frais du contrevenant par l'autorité publique.

Quant à l'argument selon lequel le recours à une décision l'invitant à démanteler elle-même la structure de sa terrasse lui serait plus favorable qu'un enlèvement d'office (acte matériel), elle réplique que la partie adverse omet de considérer que le recours a été dirigé contre une décision qui, formellement, apparaissait comme une décision de police administrative générale ou, à tout le moins, une décision de police administrative générale combinée à une décision de police administrative spéciale. Elle ajoute que « le recours avait bien entendu du sens si l'autorité considérait elle-même sa décision comme un acte de police administrative générale pouvant être parfaitement compris comme une entrave à la tranquillité ou à la sécurité des personnes circulant sur la voie publique (encore eût-il fallu prendre une motivation formelle) ».

Elle ajoute que l'examen du moyen devrait être envisagé avec celui des deuxième et troisième moyens dans la mesure où le Conseil d'État devrait considérer qu'il s'agit d'une décision de police administrative spéciale et non d'une décision de police administrative générale. Ainsi, elle écrit que « si le Conseil d'État considère que la requérante est bien titulaire d'une autorisation, la décision de police administrative spéciale, même si elle ne devait pas requérir la prise de l'acte attaqué, permet à tout le moins de vérifier si l'acte matériel qui aurait été pris par la partie

adverse sans l'acte attaqué, remplissait les critères du propre règlement de la partie adverse et confirme que la requérante dispose bien d'une autorisation ».

Dans son dernier mémoire, elle répète que le destinataire d'un acte administratif doit pouvoir identifier correctement selon quel régime juridique cet acte est intervenu et cite, à cet égard, un arrêt n° 247.288 du 11 mars 2020, qui a jugé que l'autorité doit clairement identifier la police administrative sur la base de laquelle l'acte attaqué est pris. Par ailleurs, elle persiste à croire qu'elle a bien un intérêt à soulever ce moyen puisqu'en cas d'annulation, elle disposera d'une nouvelle chance de voir la partie adverse réapprécier la situation.

#### *IV.2. Appréciation*

Le préambule de l'acte attaqué est rédigé comme suit :

« Vu la Nouvelle loi communale et notamment son article 135, § 2;

Vu l'article L1123-23 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation;

Vu le Règlement général de police et de gestion patrimoniale relatif à l'occupation de la voie publique du 15 décembre 1997, tel que coordonné en date du 22 novembre 2016;

Vu le Règlement relatif aux terrasses relevant du domaine public du 31 août 2015 et plus particulièrement ses articles 3 et 4, § 9, alinéa 2 ».

L'article 135 de la Nouvelle loi communale prévoit ce qui suit :

« § 1<sup>er</sup>. Les attributions des communes sont notamment : de régir les biens et revenus de la commune; de régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs; de diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à charge de la commune; d'administrer les établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenus de ses deniers, ou qui sont particulièrement destinés à l'usage de ses habitants.

§ 2. De même, les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont :

1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques; ce qui comprend le nettoyage, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles; la police de la

circulation routière, en tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques, ne tombe pas sous l'application du présent article; [...] ».

L'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale est mentionné au titre de fondement légal du règlement du 31 août 2015, précité.

L'article 4 du règlement précité, tel qu'applicable au moment de l'adoption de l'acte attaqué, précise ce qui suit :

« § 1<sup>er</sup>. Les autorisations d'occupation de la voie publique, dont question dans le présent Règlement, sont précaires, délivrées à titre personnel et incessibles.

En conséquence, elles peuvent être retirées dans le cas de leur non-respect par le bénéficiaire, ou pour des motifs d'intérêt général.

Par ailleurs, les exploitants peuvent être tenus d'enlever l'ensemble du mobilier constituant la terrasse en raison de l'organisation d'un événement particulier, de l'exécution de travaux publics ou encore si l'ordre et la sécurité publics le justifient.

§ 2. Toute autorisation d'occupation du domaine public communal est à la fois une mesure de police et un acte de gestion du patrimoine public.

Si la demande vise l'installation d'une terrasse hors du domaine public communal, l'autorisation ne pourra contenir que des mesures de police.

§ 3. Les autorisations sont délivrées par le collège communal et le bourgmestre selon leurs compétences respectives, et moyennant avis favorable du Service de Police en matière d'ordre et de sécurité publics.

§ 4. L'autorisation ne peut être délivrée qu'à une personne physique ou morale, exploitant d'un fonds de commerce HoReCa situé en rez-de-chaussée, dont une façade ou une partie de façade donne sur la voie publique, et pour l'exercice de son activité.

§ 5. L'autorisation peut être assortie de toutes conditions particulières jugées utiles, compte tenu notamment de la disposition des lieux et des impératifs de sécurité.

§ 6. L'autorisation est assortie d'un autocollant, délivré annuellement, qui sera obligatoirement apposé de manière visible à la vitrine de l'établissement.

§ 7. Le bénéficiaire doit se conformer strictement aux prescriptions fixées par l'autorisation. Il doit veiller à ne pas nuire à autrui, et à ne pas compromettre la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques.

§ 8. Le retrait des autorisations dans les cas prévus au présent règlement ne pourra donner lieu au paiement d'une indemnité quelconque.

§ 9. Les autorisations donnent lieu au paiement d'une redevance fixée par la voie réglementaire.

Indépendamment des sanctions visées aux articles 30 et 31 du présent règlement, l'occupation non autorisée ou non conforme à l'autorisation donne lieu au paiement d'une indemnité telle que fixée par la voie réglementaire. Si nécessaire, et sur ordre du Collège communal et du Bourgmestre, il sera procédé, aux frais du contrevenant, à l'enlèvement d'office des objets placés de façon illicite.

[...]

§ 12. Les autorisations visées par le présent article ne dispensent pas le bénéficiaire de l'obtention de toute autre autorisation éventuellement obligatoire pour le type d'installation envisagée ».

[...] ».

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que c'est bien le conseil communal qui, au regard de l'article 119 de la Nouvelle loi communale ou de l'article L1122-32 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, fait les règlements communaux d'administration intérieure. Par ailleurs, au regard de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. C'est dans ce contexte qu'a été adopté par le conseil communal de la partie adverse le règlement relatif aux terrasses relevant du domaine public. Au regard de l'article 4 de ce règlement, l'autorisation d'occupation du domaine public communal est à la fois une mesure de police et un acte de gestion du patrimoine public et il revient au collège communal et au bourgmestre, selon leurs compétences respectives, de délivrer ces autorisations et, en cas de non-respect de celles-ci, d'ordonner, si nécessaire, l'enlèvement d'office des objets placés de façon illicite.

La motivation de l'acte attaqué fait ainsi apparaître que la terrasse installée par la partie requérante ne répond pas aux prescriptions du règlement précité et qu'elle n'a pas été préalablement autorisée par les autorités communales compétentes au regard de ce même règlement.

C'est donc bien à la lumière des dispositions particulières de ce règlement de police que l'acte attaqué est intervenu et non au regard d'une autre police administrative, quand bien même la terrasse litigieuse nécessiterait un permis d'urbanisme comme le démontrent les pièces jointes au dossier administratif.

Par ailleurs, si l'article 4 précité du règlement ne prévoit pas de décision préalable invitant un contrevenant à retirer lui-même un ou plusieurs objets illicites, le Conseil d'État n'aperçoit pas, tout comme la partie adverse, en quoi réside l'intérêt de la partie requérante quant à cette critique dès lors que, par l'acte attaqué,

elle lui offre la possibilité de démonter elle-même la structure litigieuse plutôt que de recourir à un enlèvement d'office.

En conclusion, le premier moyen n'est pas fondé.

## *V. Deuxième moyen*

### *V.1. Thèse de la partie requérante*

Le deuxième moyen est pris de la « violation de l'indépendance des polices administratives spéciales, des articles 4, § 9, alinéa 2, 5, § 5, et 10, § 2, A, du règlement relatif aux terrasses relevant du domaine public du 31 août 2015 de la ville de Liège, du principe *patere legem*, de la rupture de la ligne de conduite de l'administration, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs individuels, de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Dans une première branche, la partie requérante revient sur le principe de l'indépendance des polices administratives spéciales. Elle relève que la partie adverse fait valoir qu'elle ne fait qu'appliquer l'article 4, § 9, alinéa 2, du règlement communal du 31 août 2015, précité, alors qu'elle n'ignore pas ses intentions et qu'elle dispose de l'intégralité des éléments relatifs au placement de la structure litigieuse puisqu'elle lui a adressé sa demande de placement en lui donnant toutes les indications nécessaires par des courriers des 10 avril et 17 juillet 2019. Elle prétend que la partie adverse lui a délivré implicitement l'autorisation puisqu'en date du 9 octobre 2019, après avoir mesuré la terrasse, en connaissant les éléments de celle-ci, la redevance contient la mention « terrasse : permanente – autorisation ». Elle estime que, dans ces conditions, l'autorité ne peut faire application de l'article 4, § 9, alinéa 2, du règlement précité. Selon elle, ce n'est dès lors pas par la voie d'une décision de police administrative générale ou plus particulièrement spéciale basée sur le règlement précité, que cette question doit être réglée mais par la voie de la police administrative spéciale relative à l'urbanisme. Elle répète que l'article 4, § 9, alinéa 2, du règlement du 31 août 2015, précité, précise que le collège ou le bourgmestre peut procéder à l'enlèvement d'office des objets placés de façon illicite et qu'il n'y a donc pas besoin d'une décision spécifique pour ce faire dans la mesure où cet article ne vise qu'un acte matériel. Elle relève aussi, quant à l'article 30 du règlement du 31 août 2015, précité, que celui-ci n'envisage que deux hypothèses de sanctions administratives : soit le retrait d'autorisation, soit une amende. Dès lors, elle soutient que la décision attaquée ne trouve son fondement dans aucun des articles du règlement précité mais ressemble plus à une application de la police

administrative spéciale relative à l'urbanisme. Or, elle rappelle que les polices administratives sont indépendantes et que si elles peuvent se cumuler, il ne peut être question d'utiliser la procédure de police administrative spéciale du règlement précité pour régler un problème urbanistique.

Dans une seconde branche, elle fait valoir que l'article 4, § 9, alinéa 2, du règlement du 31 août 2015, précité, est très clair : l'enlèvement d'office des objets ne peut avoir lieu que s'ils sont placés de façon illicite. Or, elle affirme qu'elle dispose d'une autorisation en bonne et due forme à la suite de l'envoi du 9 octobre 2019 et du fait que sa demande a été réceptionnée le 3 juillet 2019 par la partie adverse. Elle relève également que le courrier du 5 juillet 2019, reproduit dans l'acte attaqué, ne spécifie pas que seraient démenties les propositions qu'elle a formulées le 10 avril 2019 ainsi que les précisions qu'elle a apportées ultérieurement, les 17 et 19 juillet 2019. Par rapport aux éléments qui sont interdits par ce courrier, soit un plancher, une véranda, un tapis de sol, elle fait observer qu'elle n'est pas concernée par cet aspect des choses puisqu'il n'y a ni plancher ni véranda ni tapis de sol et qu'il s'agit juste d'une structure métallique permettant de retenir les paravents spécifiquement autorisés par l'article 10, § 2, A, 5° et de stores également autorisés par ce même article. Elle ajoute que la question des stores est expressément visée dans le courrier du 19 juillet 2019 qu'elle a adressé à la partie adverse, qui mentionne que « Comme discuté, nous allons installer la première partie de notre structure, limitée à ce que vous nous avez indiqué être autorisé, c'est-à-dire notre store avec deux ancrages au sol (sans les éléments latéraux) ». Pour le surplus, elle souligne que l'administration ne donne aucune précision sur la nature de la structure en métal en « U » et la décision n'indique pas qu'il s'agit d'une véranda, pas plus que de stores ou de paravents.

Dans ces conditions, elle est d'avis qu'il n'est pas établi que cette structure viole les dispositions de l'article 4, § 9, alinéa 2, du règlement du 31 août 2015, précité, sur la base de la motivation reprise dans l'acte attaqué, la seule dérogation à ce règlement étant l'ancrage dans les murs de la façade, tel que visé à son article 9, § 2.

À défaut de respecter l'ensemble du règlement, elle fait valoir que l'autorité viole le principe *patere legem*. En ce qui concerne l'ancrage aux façades, elle soutient que la partie adverse méconnaît sa propre décision puisqu'étant parfaitement informée de cette situation, elle lui a délivré l'autorisation de manière implicite en y faisant référence dans l'envoi de sa redevance le 9 octobre 2019. À supposer que l'envoi de la redevance ne vaut pas autorisation, elle note que la partie adverse n'a, en toute hypothèse, pas répondu à la sollicitation reçue le 3 juillet 2019,

et qu'elle ne peut nier qu'elle a été mise au courant de ses projets et que c'est dans ce contexte qu'elle lui a envoyé la redevance à payer en indiquant « autorisation ».

Elle dépose également des photographies des lieux avant et après les travaux. Selon elle, il apparaît qu'elle a toujours eu son autorisation alors qu'il y avait un ancrage dans la façade avant les travaux. Par ailleurs, elle souligne que d'autres établissements ont également des ancres dans leur façade, voire même carrément des vérandas et que l'autorité les a toujours tolérés en délivrant systématiquement des autorisations.

Pour modifier sa ligne de conduite, elle fait valoir que l'autorité doit apporter des motifs suffisants pour démontrer qu'il est nécessaire de changer cette ligne de conduite en vertu d'éléments nouveaux.

Par ailleurs, quant à la couverture de la structure en tôles métalliques, indépendamment du fait que l'autorité en était avertie préalablement, elle relève qu'il n'est indiqué nulle part dans le règlement quelle doit être la nature du matériau des paravents : voiles, bois, métallique. Elle ajoute que le courrier du 5 juillet 2019 se contente de la reproduction de l'article 10, § 2, A., précité, et que la décision attaquée ne comprend aucune motivation spécifique sur cette question se limitant à préciser ce qui suit :

« la terrasse demandée n'est pas conforme au règlement susvisé; qu'en effet la structure décrite par le rapport du Commissariat Guillemins-Sclessin n'est pas autorisée par le règlement précité ».

Enfin, elle note que le rapport du Commissariat Guillemins-Sclessin n'est pas joint à la décision attaquée et qu'il ne peut donc faire partie de la motivation, n'étant de toute façon pas de nature à préciser davantage le règlement. Selon elle, l'autorité commet une erreur manifeste d'appréciation en interprétant le règlement en ce sens qu'une couverture métallique ne serait pas utilisée pour les paravents.

En réplique, à propos de la première branche du moyen, elle prétend que la partie adverse confond deux choses : d'une part, l'autorisation proprement dite et, d'autre part, le respect de celle-ci. Selon elle, le paiement de la redevance est bien une preuve que l'autorité est au courant qu'elle exploite une terrasse et peu importe qu'elle soit ou non conforme au règlement dès lors que son existence implique de toute façon le paiement de la redevance dans la mesure où il y a occupation du domaine public. Elle rappelle qu'il y a sur le domaine public à Liège plus de 300 cafés avec terrasses et que c'est la ville elle-même qui a décidé de cette politique

administrative d'autorisation implicite. Elle allègue que la partie adverse serait bien incapable de produire une seule autorisation explicite sur la base du règlement « terrasses ». À supposer dit-elle, qu'il y ait 300 décisions de refus implicites, toutes les terrasses de la ville de Liège devraient être enlevées et plus aucune redevance ne devrait être perçue. Elle en déduit qu'elle dispose bien d'une autorisation.

Sur la seconde branche, elle répète que le rapport dont question n'est pas annexé à la décision, et qu'elle n'a reçu aucune pièce jointe. Elle souligne que c'est à la partie adverse de démontrer que ce rapport était bien joint à l'acte qui lui a été notifié et qu'elle ne l'a pas ajouté postérieurement à la notification de l'acte et des pièces déposées au Conseil d'État. Par ailleurs, elle relève que la partie adverse évoque des correspondances qui ne font pas partie de la décision et que le seul courrier qui y est annexé, est un simple courrier de rappel de certaines dispositions du règlement « terrasses » mais qui ne constitue pas en soi une motivation.

Contrairement à ce qu'indique la partie adverse, elle précise que la structure litigieuse est démontable et amovible et qu'elle ne comporte aucun ancrage au sol.

Dans son dernier mémoire, elle réitère son point de vue et fait valoir qu'au regard de l'article 4, § 9, du règlement du 31 août 2015, précité, l'autorité a bien un pouvoir d'appréciation quant à l'enlèvement des objets placés de façon illicite puisqu'elle l'ordonnera si cela est nécessaire. Par ailleurs, elle maintient qu'elle ignore si l'enlèvement a été décidé parce qu'elle ne disposait pas d'une autorisation et si ce motif a été déterminant.

## *V.2. Appréciation*

Comme il a déjà été jugé à propos du premier moyen, l'acte attaqué a été pris sur la base du règlement du 31 août 2015, précité, et non en fonction d'une autre police administrative. Il ne s'agit pas d'ordonner le démantèlement et l'enlèvement de la structure métallique installée devant l'établissement de la partie requérante au motif qu'elle ne serait pas conforme à la réglementation en matière d'urbanisme mais bien parce qu'elle ne rencontre pas les conditions imposées par ledit règlement.

La partie requérante prétend, dans la première branche du moyen, qu'elle peut se prévaloir d'une autorisation implicite dès lors qu'elle a été invitée à payer la redevance sur l'occupation du domaine public par des terrasses et qu'il ressort du document en question qu'il s'agit bien d'une autorisation. Par ailleurs, elle indique également qu'elle a introduit une demande d'autorisation pour l'installation

de sa terrasse et que la partie adverse a bien réceptionné cette demande sans lui signifier un refus.

S'il est exact comme en attestent les pièces du dossier que la partie requérante a été invitée par la partie adverse à payer la redevance sur l'occupation du domaine public par des terrasses, cela ne signifie pas pour autant qu'elle dispose de l'autorisation requise en vertu du règlement du 31 août 2015, précité. Il ressort en effet du règlement du conseil communal de la partie adverse du 24 novembre 2003 relatif à la redevance sur l'occupation du domaine public par des terrasses que cette redevance est non seulement due par le détenteur de l'autorisation mais aussi par l'exploitant ou l'occupant de l'établissement. Il s'ensuit que le fait de payer la redevance est lié à la circonstance qu'une terrasse a été installée sur le domaine public et peu importe en vertu de quel titre elle l'a été. Quant à la circonstance que la partie requérante a introduit une demande d'autorisation auprès de la partie adverse, il ressort également des pièces du dossier que celle-ci a accusé réception de la demande mais qu'elle n'a pas délivré d'autorisation à cette occasion.

Il ne peut donc être affirmé que la partie requérante dispose d'une autorisation implicite d'autant que le règlement du 31 août 2015, précité, ne prévoit pas cette hypothèse.

Il s'ensuit que la première branche du moyen n'est pas fondée.

Quant à la seconde branche du moyen, l'article 9, § 2, du règlement du 31 août 2015, précité, précise ce qui suit :

« La terrasse doit être démontable et amovible sans délai. Elle ne peut en aucun cas constituer une appropriation du domaine public ni de manière visuelle (ainsi la face frontale du dispositif de terrasse devra être ouverte en permanence et entièrement), ni de manière effective (sont notamment exclues les constructions de type "véranda" ou structure d'auvent à 4 appuis, l'ancrage aux façades, les supports bétonnés, le recouvrement du sol par un plancher en bois) ».

Par son courrier du 5 juillet 2019, la partie adverse a décrit quels étaient les éléments autorisés lors de l'installation d'une terrasse sur le domaine public et n'a fait que confirmer la teneur de l'article 9, § 2, précité. Par ailleurs, la partie requérante ne conteste pas que la structure métallique installée devant son établissement est directement ancrée aux façades du bâtiment qu'elle occupe. L'acte attaqué fait en outre directement référence au constat posé par l'inspecteur qui a été chargé de faire rapport sur la situation et qui indique la présence d'une structure en métal en « U » ancrée dans les murs et prenant appui au sol. Il s'ensuit que l'acte attaqué est adéquatement motivé sur ce point. Au vu de l'article 9, § 2, du règlement

du 31 août 2015, précité, ce seul motif suffit à fonder le dispositif de l'acte attaqué qui ordonne le démantèlement de cette structure non conforme à cette disposition. Enfin, dès lors que la partie adverse n'a pas donné son autorisation pour l'installation de cette structure métallique, il ne peut être soutenu qu'elle aurait opéré un changement d'attitude. Quant à l'affirmation de la partie requérante qu'elle aurait accepté ce genre de structure pour d'autres terrasses voisines, elle ne repose sur aucun élément concret démontrant que des autorisations auraient bien été données dans ce contexte, seules des photos étant déposées au dossier.

La seconde branche du moyen n'est dès lors pas fondée.

Le deuxième moyen n'est ainsi pas fondé.

## *VI. Troisième moyen*

### *VI.1. Thèse de la partie requérante*

Le troisième moyen est pris de la « violation de l'erreur de fait et de l'erreur de droit, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs individuels, de la rupture de la ligne de conduite de l'administration, de l'erreur manifeste d'appréciation, du devoir de minutie ».

La partie requérante fait valoir que l'autorité estime que la terrasse n'a fait l'objet d'aucune autorisation préalable par le collège communal ou par le bourgmestre, que l'occupation de la voie publique est illégale et que la terrasse serait installée sans titre ni droit. Or, selon elle, ces considérants sont inexacts dès lors qu'elle a bien été invitée à payer la redevance et qu'il en est de même pour l'ensemble des quelque 300 cafetiers que compte Liège et que, si l'autorisation n'est pas formellement motivée, elle résulte implicitement de la mention qui en est faite dans l'invitation à payer la redevance. Elle insiste au demeurant qu'il n'est pas contesté que la demande de renouvellement a été formellement réalisée le 22 juillet 2019. Elle explique qu'en motivant de la sorte l'acte attaqué, la partie adverse viole sa propre pratique, en prétendant qu'elle aurait dû prendre une décision explicite et non une décision implicite et rompt dès lors sa ligne de conduite. Elle rappelle aussi que l'autorité a réceptionné toutes les informations relatives à l'installation de la nouvelle terrasse et qu'elle lui a adressé, le 9 octobre 2019, l'invitation à payer la redevance, alors même que l'acte attaqué a été adopté le 18 octobre 2019. Elle est d'avis que, dans ces conditions, il est totalement inexact de considérer qu'elle ne disposait d'aucune autorisation pour placer sa terrasse. Selon elle, l'autorité confond,

en outre, l'autorisation d'exploiter la terrasse et la régularité de la structure et que ce n'est pas parce qu'il y aurait une discussion sur la régularité des éléments constituant la structure de la terrasse que celle-ci ne serait pas autorisée. Elle soutient que le motif lié à l'absence d'autorisation est un motif déterminant pour la décision, et que, en toute hypothèse, ce motif est inexact, et témoigne d'une erreur manifeste d'appréciation et d'un défaut du devoir de minutie dès lors que l'autorité aurait dû examiner la demande qui lui a été faite ainsi que les différents échanges intervenus entre les parties, et surtout l'invitation à payer la redevance contenant mention d'une autorisation, antérieure à l'acte attaqué.

En réplique, elle se réfère à sa requête et à ce qui a été dit relativement à la première branche du deuxième moyen.

Dans son dernier mémoire, elle répète que la partie adverse aurait dû tenir compte du fait qu'elle disposait bien d'une autorisation implicite dès lors qu'elle a payé sa redevance et conteste une nouvelle fois que la partie adverse aurait une compétence liée en ce domaine.

## *VI.2. Appréciation*

Comme il a déjà été jugé à propos de la première branche du deuxième moyen, la partie requérante ne peut se prévaloir d'une autorisation pour l'installation de sa terrasse sur la voie publique, le paiement de la redevance ne pouvant s'assimiler à l'autorisation requise en vertu de l'article 4 du règlement du 31 août 2015, précité. Il appartient à la partie adverse de délivrer ou de renouveler ou non une autorisation sollicitée par l'exploitant d'un fonds de commerce HoReCa, dans le respect des règles de compétence et de procédure qu'elle a édictées dans ce règlement, notamment celle visée à l'article 4, § 3.

Si la partie requérante a bien fait des démarches pour obtenir son autorisation, il ressort des pièces du dossier que la partie adverse n'a pas octroyé ladite autorisation et qu'elle s'est limitée à accuser réception de la demande. Par ailleurs, face à l'inertie de la partie adverse, la partie requérante aurait pu la mettre en demeure de prendre attitude, ce qu'elle n'a pas fait.

Au vu de l'examen des deux premiers moyens, le troisième moyen n'est également pas fondé.

## *VII. Indemnité de procédure*

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

#### **Article 1<sup>er</sup>**

La requête est rejetée.

#### **Article 2.**

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV<sup>e</sup> chambre, le 26 novembre 2020, par :

Pascale Vandernacht,  
David De Roy,  
Marc Joassart,  
Frédéric Quintin,

président de chambre,  
conseiller d'État,  
conseiller d'État,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht