

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

n° 256.530 du 15 mai 2023

A. 239.060/XV-5431

En cause : **1. KAZANKAYA Salih,**
 2. la société à responsabilité limitée YAS IMMO,
 ayant élu domicile chez
 M^e Pierre COETSIER, avocat,
 rue des Fossés Fleuris, 49
 5000 Namur,

contre :

la ville de Dinant, représentée
par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Véronique VANDEN ACKER,
François VISEUR, Jérôme DENAYER,
et Manon DE THIER, avocats,
avenue Louise, 140
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 mai 2023, Salih Kazankaya et la société à responsabilité limitée Yas Immo demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la « [d]écision du collège communal de la ville de Dinant réuni en sa séance du 26 avril 2023 suivant laquelle la SRL Yas Immo est mise en demeure d'enlever la terrasse et de démonter le plancher et les garde-corps de la terrasse installée place Reine Astrid à 5500 Dinant pour l'établissement "Le Saxophone", dans les quinze jours de l'envoi du recommandé, faute de quoi ceux-ci seront démontés par les services communaux aux frais de l'intéressée ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 10 mai 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 mai 2023.

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

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^c Pierre Coetsier, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^{es} Manon De Thier et Jérôme Denayer, avocats, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section 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 12 novembre 2019, le conseil communal de la ville de Dinant adopte un règlement relatif à l'implantation des terrasses et étals situés sur le domaine public de la ville (sur la Croisette et « hors Croisette »).

Ce règlement prévoit, en son article 3, §§ 2 et 3, ce qui suit :

« § 2. L'autorisation délivrée à l'exploitant personne physique ou au gérant responsable de l'établissement présente un caractère intuitu personae dans le chef de cette personne.

En cas de changement d'exploitant ou de gérant de l'établissement, l'autorisation accordée devient automatiquement caduque et une nouvelle demande devra être introduite suivant la procédure prévue dans le présent règlement, le cas échéant pour la durée restant à couvrir.

§ 3. L'octroi d'une autorisation d'occupation du domaine public ne peut être utilisée à des fins de transactions commerciales ou immobilières.

Il est interdit à l'occupant de céder l'autorisation d'occupation du domaine public. En cas de cession, l'autorisation pourra être retirée sans préavis ni indemnité ».

Le règlement impose également certaines conditions à respecter telles que le placement d'un plancher en bois, l'installation de garde-corps avec des dimensions spécifiques, un espace de passage entre deux terrasses lorsque c'est nécessaire pour garantir la sécurité publique et le maintien de la propreté des installations.

L'attribution des terrasses fait l'objet d'une procédure fixée par le règlement, laquelle est initiée par l'introduction d'un formulaire à remplir.

2. Le 31 janvier 2020, le premier requérant introduit une demande d'autorisation de terrasse pour son établissement « Le Saxophone », en tant qu'entreprise en personne physique.

3. Le 4 mars 2020, le collège communal de la partie adverse autorise l'installation de terrasses de plusieurs établissements dont celui du premier requérant pour une durée de 4 ans (du 1^{er} avril 2020 au 1^{er} novembre 2023).

Cette décision précise que la terrasse de l'établissement « Le Saxophone » doit se situer sur la place Reine Astrid, n° 15 et avoir les dimensions suivantes : 8 mètres x 5 mètres (soit 40 m²).

Cette décision est notifiée au premier requérant le 6 mars 2020 et prend cours le 1^{er} avril 2020.

4. Le 30 septembre 2020, le premier requérant cède son fonds de commerce à la seconde partie requérante. Suivant la convention, à partir du 1^{er} octobre 2020, la seconde partie requérante reprend l'exploitation du restaurant « Le Saxophone ».

5. Le 18 août 2022, le service taxe de la partie adverse procède à un recensement de l'ensemble des terrasses, dans le cadre de la mise en œuvre de son règlement-taxe, adopté le 12 novembre 2019, relatif à l'exploitation sur la voie publique de terrasses ou étals.

6. Par un courriel du 27 janvier 2023, le premier requérant écrit au service taxe de la partie adverse, afin de lui demander une modification « sur les taxes concernant le restaurant », en l'informant du changement d'exploitant opéré en 2020.

7. Lors de sa séance du 26 avril 2023, le collège communal décide « de mettre en demeure la société Yas Immo SRL d'enlever la terrasse et de démonter le plancher et les garde-corps de la terrasse installée place Reine Astrid à 5500 Dinant pour l'établissement « Le Saxophone », dans les quinze jours de l'envoi du recommandé, faute de quoi ceux-ci seront démontés par les services communaux aux frais de l'intéressée », à la suite de l'information de la cession de l'autorisation de terrasse du premier requérant à la seconde partie requérante et au regard des manquements constatés au niveau de la terrasse. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 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. Extrême urgence et urgence

V.1. La requête

Les parties requérantes indiquent tout d'abord que la décision attaquée a été prise par le collège communal de Dinant le 26 avril 2023, leur a été notifiée par un pli recommandé du 28 avril 2023 qu'elles ont reçu le 2 mai suivant. Elles en concluent avoir agi avec la célérité nécessaire.

Elles soutiennent ensuite que, pour des raisons économiques incontestables, il s'impose qu'une décision soit très rapidement prononcée quant à la « légalité » de la décision incriminée. Elles rappellent que la ville de Dinant est un haut lieu touristique. Elles soutiennent que l'essentiel de leur chiffre d'affaires se situe entre le mois de mai et le mois d'octobre de l'année civile, un afflux important de touristes (belges et étrangers) générant une fréquentation importante au niveau de l'horeca durant cette période. Elles affirment que la présence de la terrasse est essentielle dans l'exploitation de leur restaurant, d'autant que celle-ci est extrêmement bien située (sur une place, en face de la Collégiale et de la Meuse) à l'entrée des deux artères commerciales principales de la ville.

Elles estiment évident qu'elles sont soumises à une très forte demande de pouvoir se restaurer et consommer sur la terrasse lorsque les conditions météorologiques le permettent (tout en sachant que la terrasse dispose d'un dispositif de couverture permettant de continuer à l'exploiter durant les périodes de pluie), tout en sachant que cette terrasse est exploitée durant toute la journée et une très grande partie de la nuit et en forte saison, 7 jours sur 7. Selon elles, durant les périodes météorologiques favorables, la quasi-exclusivité du chiffre d'affaires est réalisée par les clients se restaurant et consommant sur la terrasse.

Elles en déduisent que leur préjudice, à défaut de suspension en extrême urgence de la décision attaquée, sera nécessairement considérable.

V.2. Examen

1. Le recours à une procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnel en raison de ce que cette procédure réduit à un strict minimum les droits de la défense et l'instruction de la cause. Un tel recours ne peut être admis que lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors même que le référé ordinaire, de simple urgence, ne le pourrait pas. Le requérant doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible, selon la procédure adéquate. Cette double condition de diligence du requérant et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence.

S'agissant de l'urgence, elle requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une certaine gravité causé au requérant par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité éventuelle des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Il revient au requérant d'identifier *ab initio*, dans sa requête, les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence. La charge de la preuve des conditions de l'urgence incombe au requérant, indépendamment des conditions propres à l'extrême urgence.

L'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État exige que la demande de suspension contienne « un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension ou des mesures provisoires demandées ». Il en résulte que le requérant supporte la charge de la preuve de la gravité de l'inconvénient qu'il allègue. La demande de suspension doit contenir les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner, l'inconvénient allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore consister en des considérations générales. Elle

doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le demandeur fait valoir dans sa demande de suspension et non ceux qu'il apporte postérieurement. Enfin, seuls les éléments emportant des conséquences d'une gravité suffisante sur la situation personnelle du requérant sont susceptibles d'être pris en compte.

2. En l'espèce, l'acte attaqué impose à la seconde partie requérante l'obligation de démanteler la terrasse de 40 m² du restaurant « Le Saxophone ».

Les parties requérantes invoquent « des raisons économiques et financières incontestables », exposent que « le chiffre d'affaires se situe entre le mois de mai et le mois d'octobre de l'année civile » grâce à l'afflux de touristes et que la terrasse permet, « durant les périodes météorologiques favorables », « la quasi-exclusivité du chiffre d'affaires ». Elles ne déposent cependant pas la moindre pièce justificative tendant à démontrer que la terrasse est indispensable à la viabilité financière du restaurant. Elles se contentent de considérations d'ordre général et d'affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence pour invoquer un préjudice financier.

Or, un tel préjudice est, en principe, réparable dès lors qu'il peut être compensé par l'octroi de dommages et intérêts ou d'une indemnité réparatrice en cas d'annulation de l'acte attaqué. Il n'en va autrement que si le requérant établit concrètement que cette atteinte est elle-même à l'origine de conséquences irréversibles ou difficilement réversibles sur sa santé financière au point, notamment, de ne plus lui permettre de faire face à ses obligations à très brefs délais. À cet effet, il doit non seulement brosser un tableau suffisamment représentatif de sa situation matérielle, mais également soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates.

Une telle démonstration fait défaut en l'espèce, de sorte que l'urgence, et *a fortiori* l'extrême urgence, n'est pas établie.

VI. Conclusions

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.

VII. Confidentialité

La partie adverse dépose un dossier administratif dont la pièce « A. 18 août 2022 – Tableau de recensement des terrasses » est mentionnée comme étant une « pièce confidentielle ».

Dès lors que cette demande n'a pas été contestée à l'audience, il y a lieu de maintenir provisoirement la confidentialité de la pièce concernée.

VIII. Indemnité de procédure

Dans sa note d'observations, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge des parties requérantes. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

IX. Remboursement

Il apparaît, à la consultation du compte bancaire ouvert auprès du service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour percevoir les droits au Conseil d'État, que les parties requérantes ont effectué deux fois le paiement des droits de rôle et de la contribution visée à l'article 4, § 4, de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne. Il y a lieu, en conséquence, de procéder au remboursement du montant de 424 euros indûment payé.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

La pièce A du dossier administratif de la partie adverse demeurera, à ce stade de la procédure, confidentielle.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

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 requérantes, celles-ci n'ayant pas fait usage de la procédure électronique.

Article 5.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse, à concurrence de la moitié chacune.

Article 6.

Le montant de 424 euros indûment versé par les parties requérantes leur sera remboursé par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le 15 mai 2023, par :

Anne-Françoise Bolly,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly