

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.399 du 4 avril 2024

A. 237.481/XV-5198

En cause : **C.M.**,
ayant élu domicile chez
M^e Caroline DELFORGE, avocat,
rue Longue, 11
6043 Ransart,

contre :

la ville de Charleroi,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe HERMAN, avocat,
rue t'Serclaes de Tilly, 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 octobre 2022, la requérante demande l'annulation de « la décision implicite de la Ville de Charleroi rejetant [sa] demande d'autorisation d'occupation formulée, conformément à l'article 13 du règlement général de police de la Ville de Charleroi, le 30 mars 2022 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Laurence Lejeune, 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.

La partie adverse a déposé un courrier valant dernier mémoire et la requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 janvier 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 mars 2024.

Par un courriel du 8 mars 2024, les parties ont été averties que l'affaire était remise *sine die*.

Par un avis du 11 mars 2024, l'affaire a été remise à l'audience du 26 mars 2024.

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

M^e Louise Wilms, *loco* M^e Caroline Delforge, avocate, comparaissant pour la requérante, et M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Philippe Herman, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Laurence Lejeune, premier auditeur, a été entendue 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 requérante exploite, depuis de nombreuses années, un commerce ambulant de fleurs sur la chaussée de Châtelet, à Lodelinsart, au bord de la route nationale 569.

2. En 2006, l'échoppe de la requérante prend feu. Afin de poursuivre son activité, elle installe alors, à l'endroit qu'elle occupe habituellement, un container en tôle ondulée sans disposer du permis d'urbanisme requis.

3. Pour ces faits, elle est poursuivie devant le tribunal correctionnel de Charleroi qui, par un jugement du 3 décembre 2013, la déclare coupable des infractions qui lui étaient reprochées mais lui accorde le bénéfice de la suspension du prononcé. Par le même jugement, le tribunal rejette la demande de la partie adverse de remise en état des lieux dans leur *pristin* état.

4. Par un arrêt du 12 novembre 2014, la Cour d'appel de Mons fait droit à la demande de remise des lieux dans leur *pristin* état.

5. La requérante forme, contre cet arrêt, un pourvoi en cassation qui est rejeté par un arrêt du 3 juin 2015.

6. À une date que le dossier ne permet pas de déterminer, la requérante installe deux échoppes sur la chaussée de Châtelet et reprend son activité de vente de fleurs.

7. Le 30 avril 2021, à la suite d'une plainte d'un commerçant, la police se rend sur place et constate la présence d'« une petite tente sous laquelle se trouve une table remplie de muguets en vente ». Le vendeur présent désigne la requérante comme étant son employeur.

8. Les inspecteurs de police dressent un premier procès-verbal pour contravention à l'article 9 du règlement général de police de la ville de Charleroi (occupation privative de la voie publique sans autorisation). Un second procès-verbal est rédigé quelques minutes plus tard pour la seconde échoppe, située à quelques centaines de mètres plus haut, de l'autre côté de la même rue.

Ces procès-verbaux sont notifiés à la requérante par un courrier du 6 février 2021 lui indiquant qu'une procédure administrative d'amende est initiée à son encontre du chef de l'infraction constatée.

9. Le lendemain, à 10h35, la police effectue un nouveau contrôle et, constatant que la requérante exploite toujours ses deux échoppes, dresse procès-verbal. La requérante, qui n'est pas présente sur place, est informée qu'elle est mise en demeure de quitter les lieux le plus rapidement possible et au plus tard pour 11h45 et qu'à défaut de respecter cette injonction, sa marchandise sera saisie.

À 12h50, la requérante n'ayant pas obtempéré à l'injonction de quitter les lieux, la police procède à la saisie de la marchandise.

10. Par des décisions du 1^{er} octobre 2021, le fonctionnaire sanctionnateur inflige à la requérante quatre amendes administratives d'un montant de 350 euros chacune pour les infractions constatées les 30 avril et 1^{er} mai 2021.

11. Le 30 mars 2022, la requérante introduit, auprès de la partie adverse, une demande d'autorisation d'occupation du domaine public fondée sur l'article 13

du règlement général de police de la ville de Charleroi, pour les échoppes qu'elle place de longue date sur la chaussée de Châtelet.

12. Le 13 avril 2022, sans réponse de la partie adverse, elle lui adresse, par la voie de son conseil, une mise en demeure mentionnant expressément l'article 14, § 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

13. La requérante déduit du silence gardé par la ville de Charleroi à la suite de ce courrier la décision implicite de rejet qu'elle conteste par la présente requête.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse des parties

1. La partie adverse conteste l'intérêt au recours de la requérante. Elle soutient que même si la décision attaquée venait à être annulée, celle-ci ne pourrait pas poursuivre son activité ambulante dès lors qu'elle ne dispose pas du permis d'urbanisme requis par l'article D.IV.4.15°, b), du Code du développement territorial (CoDT).

2. La requérante estime que la question de savoir si elle dispose d'un permis d'urbanisme est sans pertinence pour juger de son intérêt au recours. Elle expose que, conformément au principe de l'indépendance des polices, « deux polices administratives spéciales distinctes, applicables simultanément sur un même objet, ont vocation à produire leurs effets indépendamment l'une de l'autre, sans interférence », que l'autorisation d'occupation sollicitée sur le fondement de l'article 13 du règlement général de police de la partie adverse et le permis d'urbanisme requis par l'article D.IV.4.15°, b), du CoDT relèvent de deux polices administratives distinctes, qu'elle dispose au demeurant toujours de la possibilité de demander un permis d'urbanisme et qu'il ne saurait être préjugé de la décision que prendrait l'autorité compétente si elle était saisie d'une telle demande.

À titre subsidiaire, elle fait valoir que la partie adverse ne démontre pas qu'un permis d'urbanisme serait requis. Elle expose que la disposition légale mentionnée par la partie adverse vise l'hypothèse où un terrain est utilisé de façon « habituelle » pour le placement d'une ou de plusieurs « installations mobiles ». Elle fait valoir qu'outre le fait qu'elle n'utilise les emplacements en cause que de manière « occasionnelle », son échoppe de fleurs n'est pas une installation mobile au sens de l'article D.IV.4.15°, b), du CoDT. Elle tire argument du fait que la partie adverse ne

lui aurait d'ailleurs jamais reproché de ne pas disposer du permis d'urbanisme dont elle prétend qu'il serait requis par cet article.

IV.2. Examen

L'intérêt au recours de la requérante est établi dès lors que l'acte attaqué affecte défavorablement sa situation. Quand bien même l'installation d'échoppes sur la voie publique les week-ends, soit habituellement, nécessiterait un permis d'urbanisme, la circonstance que la requérante ne dispose pas d'un tel permis ne fait pas disparaître son intérêt à contester l'acte attaqué, qui s'inscrit dans le cadre de la police administrative de la voirie et non de celle de l'urbanisme. L'exception soulevée par la partie adverse se heurte au principe de l'indépendance des polices administratives.

Il n'y a pas lieu d'accueillir l'exception d'irrecevabilité soulevée.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

La requérante prend un moyen unique « de l'excès de pouvoir, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de la liberté de commerce et de l'industrie, de la loi du 25 juin 1993 sur l'exercice et l'organisation des activités ambulantes et foraines, notamment son article 9, de l'article 13 du règlement général de police de la ville de Charleroi, des principes de bonne administration, du principe de proportionnalité, du défaut de motivation matérielle et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle fait valoir que l'acte attaqué ne repose sur aucun motif exact, pertinent et adéquat. Elle dit ne pas apercevoir comment l'autorisation qu'elle a sollicitée pourrait lui avoir été valablement refusée alors qu'elle occupe régulièrement les mêmes emplacements depuis 1978 et qu'elle respecte l'ensemble des dispositions légales et réglementaires applicables à son activité. Elle observe que l'acte attaqué n'est pas justifié par un des motifs visés à l'article 13 du règlement général de police de la partie adverse, à savoir une atteinte à l'ordre, à la sécurité, à la santé ou à la tranquillité publics. Elle relève que le refus implicite n'est par ailleurs justifié par aucun des motifs visés par la loi du 25 juin 1993, précitée, qui définit les règles applicables en matière d'autorisations d'occupation telle que celle sollicitée en l'espèce et en déduit que la partie adverse a violé cette loi. À son

estime, dès lors que rien ne justifie que l'autorisation qu'elle demande lui soit refusée, l'acte attaqué procède nécessairement d'une erreur manifeste d'appréciation. Elle avance également qu'à défaut d'être justifié par des motifs valables, l'acte attaqué doit être tenu pour disproportionné. Elle reproche encore à la partie adverse l'absence d'un examen complet et minutieux de sa demande tenant compte des circonstances de l'espèce, en violation du principe de bonne administration, et en particulier du devoir de minutie. Enfin, elle soutient que, de manière discriminatoire, la partie adverse lui refuse une autorisation qu'elle a accordée à d'autres opérateurs. Pour l'ensemble de ces motifs, elle considère que l'acte attaqué méconnaît le principe de la liberté de commerce et d'industrie.

V.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond ce qui suit :

- « Le moyen manque en droit en ce qu'il est pris de la violation de la liberté de commerce et d'industrie, le principe (général) de liberté de commerce et d'industrie n'existe pas. Le moyen ne vise pas les articles 11.3 et 11.4 du Code de droit économique.

Le moyen manque en droit en ce qu'il est pris de la violation de l'article 9 de la loi du 25 juin 1993 sur l'exercice et l'organisation des activités ambulantes, en ce que cette disposition régit le contenu du règlement communal organisant les activités foraines sur le domaine public et pas l'autorisation individuelle d'occuper un emplacement. Le moyen ne vise ni les articles 28 à 30 du règlement communal relatif à l'exercice et à l'organisation des activités ambulantes sur les marchés publics et le domaine public, ni les articles 38 et 43 de l'arrêté royal relatif du 29 septembre 2006 à l'exercice et à l'organisation des activités ambulantes.

Le moyen manque en fait en ce qu'il est pris de la violation de l'article 13 du règlement général de police et se fonde sur la circonstance que l'activité de la requérante n'aurait jamais engendré la moindre difficulté, dès lors que la requérante a été poursuivie pour des infractions d'urbanisme commises dans le cadre de l'exercice de son activité, infractions tenues pour établies par une décision judiciaire coulée en force de chose jugée.

Le moyen manque en fait et en droit en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe de non-discrimination, à défaut pour la requérante de démontrer que d'autres administrés, se trouvant dans une situation comparable à la sienne, aurait reçu une autorisation.

Le moyen manque en fait et en droit en ce qu'il est pris de la violation du principe de bonne administration et du devoir de minutie, à défaut pour la requérante de démontrer qu'il existerait *in concreto* des informations dont la partie adverse se serait abstenue de prendre connaissance.

Le moyen manque en fait et en droit en ce qu'il invoque l'erreur manifeste d'appréciation et la disproportion, à défaut pour la requérante de démontrer en quoi une décision de refus serait une décision que n'aurait pas prise, dans les mêmes circonstances, toute autorité administrative normalement prudente et diligente ».

V.1.3. Le mémoire en réplique

La requérante réplique que ni le mémoire en réponse ni ses annexes ne contiennent la moindre précision quant aux raisons qui justifient l'acte attaqué.

À titre surabondant, elle fait valoir que la partie adverse « a parfaitement compris » que le moyen vise la liberté de commerce et d'industrie « telle que consacrée notamment par les articles III.3 et III.4 du Code de droit économique » ; que la requête précise les raisons pour lesquelles elle invoque une violation de la loi du 25 juin 1993, précitée ; qu'à cet égard, la partie adverse ne conteste pas que son refus devrait être fondé sur des motifs conformes aux articles 9, § 4, de cette loi et 13, § 4, du règlement général de police de la partie adverse et que tel n'est pas le cas.

Elle considère que, dans la mesure où elle ignore les motifs pour lesquels la partie adverse lui refuse l'autorisation demandée, il ne peut lui être reproché de ne pas avoir visé, dans le libellé de son moyen, les articles 28 et 30 du règlement communal relatif à l'exercice et à l'organisation des activités ambulantes sur les marchés publics et le domaine public et les articles 38 et 43 de l'arrêté royal du 29 septembre 2006 relatif à l'exercice et à l'organisation des activités ambulantes. Elle indique qu'à la « suite du mémoire en réponse de la partie adverse et pour autant que de besoin », le moyen doit être lu comme étant pris de la violation de ces dispositions.

Elle maintient que son activité n'a jamais posé la moindre difficulté. Elle précise qu'elle s'est conformée à l'arrêt de la Cour d'appel de Mons du 12 novembre 2014 et réaffirme que la mise en place de son échoppe ne nécessite pas de permis d'urbanisme. Elle ajoute qu'en tout état de cause, il ne ressort pas du dossier que l'autorisation demandée lui serait refusée pour le motif qu'elle ne dispose pas d'un tel permis ou que son activité poserait des difficultés.

Elle affirme à nouveau que des autorisations telles que celle qu'elle a sollicitée ont été accordées à d'autres opérateurs. Elle juge arbitraire et inadmissible que la partie adverse ait laissé sans réponse sa demande d'autorisation. Enfin, elle considère que l'erreur manifeste d'appréciation et la violation du principe de proportionnalité sont incontestables dès lors que l'acte attaqué ne repose sur aucun motif. Selon elle, il est évident qu'aucune autorité normalement diligente et prudente placée dans les mêmes circonstances n'aurait pris la même décision.

V.2. Examen

1. Une décision implicite de refus doit, comme tout acte administratif, reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif.

2. En l'espèce, le dossier administratif ne comporte aucun élément permettant de déceler les motifs, de fait et de droit, pour lesquels l'autorisation sollicitée par la requérante lui est refusée. Dans le mémoire en réponse, la partie adverse n'aborde pas le grief pris de l'absence de motivation matérielle de son acte. Elle se limite à indiquer que la requérante avait précédemment installé un container sur la voie publique pour y vendre ses fleurs et conteste ainsi que l'activité de celle-ci n'a jamais posé de problèmes. Or, la circonstance qu'en 2006, la requérante a installé le long de la chaussée de Châtelet un container aménagé en magasin de fleurs sans disposer du permis d'urbanisme requis ne constitue pas un motif de refus admissible de la demande d'autorisation d'occupation. En vertu du principe d'indépendance des polices administratives spéciales, la légalité d'une autorisation en application d'une police administrative doit s'apprécier par rapport à cette dernière. En outre, la requérante s'est conformée à l'arrêt qui l'a condamnée à évacuer le container et à remettre les lieux qu'elle occupait à cet endroit dans leur *pristin* état.

3. En tant qu'il dénonce un défaut de motivation matérielle de l'acte attaqué, le moyen unique est fondé.

VI. Injonction

1. Dans son dernier mémoire, la requérante sollicite qu'injonction soit faite à la partie adverse de statuer, dans un délai d'un mois à dater de la notification de l'arrêt qui statuera sur sa demande d'autorisation d'occupation, formulée le 30 mars 2022, « sous peine d'astreinte de 500,00 euros par jour de retard ». Elle précise que cette demande est justifiée « par l'attitude adoptée par la partie adverse qui n'a jamais daigné statuer sur la demande formulée le 30 mars 2022 [...] malgré la mise en demeure lui adressée le 13 avril 2022 [...] et le recours en annulation introduit [...] le 11 octobre 2022 ».

2. L'article 36 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« § 1^{er}. Lorsque l'arrêt implique que l'autorité concernée prenne une nouvelle décision, la section du contentieux administratif, saisie d'une demande en ce sens, peut ordonner par cet arrêt que cette décision intervienne dans un délai déterminé. Elle peut l'ordonner par un arrêt ultérieur, pour autant que la partie à la requête de laquelle l'annulation a été prononcée ait, au préalable et par une lettre recommandée, mis l'autorité en demeure de prendre une nouvelle décision et

qu'au moins trois mois se soient écoulés depuis la notification de l'arrêt en annulation.

Lorsque la nouvelle décision à prendre résulte d'une compétence liée de la partie adverse, l'arrêt se substitue à celle-ci.

Lorsque son arrêt implique que l'autorité concernée s'abstienne de prendre une décision, la section du contentieux administratif, saisie d'une demande en ce sens, peut lui ordonner une telle obligation d'abstention.

§ 2. Si la partie adverse concernée ne remplit pas l'obligation imposée en vertu du paragraphe 1^{er}, la partie à la requête de laquelle l'annulation a été prononcée peut demander à la section du contentieux administratif d'imposer une astreinte à cette autorité ou de lui ordonner, sous peine d'une astreinte, de retirer la décision qu'elle aurait prise en violation de l'obligation d'abstention découlant de l'arrêt d'annulation.

La section du contentieux administratif peut fixer l'astreinte soit à un montant global soit à un montant par unité de temps ou par infraction.

§ 3. La chambre qui a prononcé l'astreinte, peut, à la requête de l'autorité condamnée, annuler l'astreinte, en suspendre l'échéance pendant un délai à fixer par elle ou diminuer l'astreinte en cas d'impossibilité permanente ou temporaire ou partielle pour l'autorité condamnée de satisfaire à la condamnation principale. Pour autant que l'astreinte soit encourue avant cette impossibilité la chambre ne peut ni l'annuler ni la diminuer.

La partie à la requête de laquelle une astreinte a déjà été imposée peut demander d'imposer une astreinte supplémentaire ou d'augmenter l'astreinte imposée au cas où la partie adverse reste de manière persistante en défaut d'exécuter l'arrêt d'annulation ».

L'article 14, alinéa 5, du règlement général de procédure prévoit ce qui suit :

« La demande visant à ce que la section du contentieux administratif ordonne à l'autorité de prendre une décision dans un délai déterminé, visée à l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^{ère} phrase, des lois coordonnées, ou la demande visant à ce qu'elle lui interdise de prendre une décision, visée à l'article 36, § 1^{er}, alinéa 3, des mêmes lois, est formulée au plus tard dans le dernier mémoire ».

3. Il résulte de ces dispositions que l'injonction que le Conseil d'État peut ordonner en application de cette disposition concerne uniquement l'obligation pour l'autorité concernée de prendre une décision dans un délai déterminé ou l'interdiction d'en prendre et que la partie requérante peut formuler sa demande au plus tard dans le dernier mémoire. Par ailleurs, la demande d'astreinte n'oblige pas le Conseil d'État à la prononcer. Celui-ci peut tenir compte, notamment, des difficultés, voire de l'impossibilité permanente, temporaire ou partielle pour l'autorité condamnée à satisfaire à la condamnation principale. Il peut ainsi décider que l'astreinte ne prendra cours qu'après un délai déterminé, si cette autorité démontre qu'il lui est impossible d'adopter la décision immédiatement. Le comportement de l'autorité à la suite de l'arrêt d'annulation et de l'injonction,

traduisant ou non sa volonté d'exécuter l'injonction, est également un élément à prendre en considération.

4. Compte tenu de l'attitude adoptée par la partie adverse, laquelle n'a pas accusé réception de la demande d'occupation de voirie introduite le 30 mars 2022 ni répondu à la requérante entre le courrier de mise en demeure de statuer que celle-ci lui a adressé le 13 avril 2022 et l'introduction du présent recours le 11 octobre 2022, il y a lieu de donner injonction à la partie adverse de statuer sur la demande de la requérante dans les 60 jours à compter de la notification du présent arrêt.

5. En revanche, l'astreinte sollicitée par la requérante ne peut être infligée, dans la mesure où l'article 36, § 2, alinéa 1^{er}, précité, ne permet le prononcé d'une astreinte qu'à la suite de l'arrêt d'annulation lorsque la partie adverse ne respecte pas l'obligation qui lui a été imposée. La demande d'astreinte est, partant, prématurée.

VII. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision implicite de la ville de Charleroi rejetant la demande de la requérante formulée, conformément à l'article 13 du règlement général de police de la ville, le 30 mars 2022, d'être autorisée à occuper le domaine public pour des échoppes placées sur la chaussée de Châtelet est annulée.

Article 2.

Il est donné injonction à la ville de Charleroi de statuer sur la demande introduite le 30 mars 2022 par la requérante d'être autorisée à occuper le domaine public pour des échoppes placées sur la chaussée de Châtelet, dans les soixante jours de la notification du présent arrêt.

Article 3.

La demande d’astreinte est rejetée.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l’indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la requérante.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 4 avril 2024, par la XV^e chambre du Conseil d’État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d’État,
conseiller d’État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly