

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA PRÉSIDENTE DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 259.528 du 17 avril 2024

A. 240.880/XV-5728

En cause :

S.T.,

ayant élu domicile chez
M^e Jean-François FELLER, avocat,
val des Seigneurs 15/12
1150 Bruxelles,

contre :

la ville de Spa, représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre LEJEUNE et
Gabrielle POQUETTE, avocats,
rue des Fories 2
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 30 décembre 2023, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution des « décisions du collège communal de la ville de Spa des 23 mai 2023 et 27 juin 2023, lesquelles modifient l'implantation pour le futur de la kermesse de l'Ascension » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

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

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 7 mars 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 9 avril 2024 et le rapport leur a été notifié.

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

M^e Emile Feller, *loco* M^e Jean-François Feller, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Jean Dambourg, *loco* M^{es} Pierre Lejeune et Gabrielle Poquette, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Valérie Michiels, 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. Le requérant expose être forain de métier et indique participer aux festivités foraines de la ville de Spa depuis 20 ans.

La prochaine kermesse de l'Ascension de la ville de Spa est prévue du 3 au 12 mai 2024.

2. À la suite d'une série de plaintes émises en mai 2022 par des exploitants horeca situés autour de la place Royale, le collège communal de la ville de Spa décide, le 23 mai 2023, de ne plus organiser la kermesse de l'Ascension dans le Parc des Sept Heures, ni sur la place Royale et de proposer aux forains le parking de la gare. Il s'agit du premier acte attaqué en l'espèce. Celui-ci est communiqué au requérant par un courriel du 31 mai 2023.

Cette décision est motivée comme suit :

« Kermesse de l'Ascension. Modification de l'implantation pour le futur.

Le collège communal,

Attendu que la kermesse implantée sur la Place Royale et dans le Parc des Sept heures pose problème depuis quelques années à plusieurs égards : dégradation du parc classé, eaux usées évacuées de façon aléatoire, nuisances sonores et olfactives, etc. ;

Attendu que le collège a été saisi de doléances émises par les établissements horeca sédentaires voisins ;

Attendu que la Galerie Léopold II sera entièrement terminée le 30 juin prochain, que le Pavillon Marie-Henriette sera quant à lui terminé en 2024, que des travaux patrimoniaux d'importance doivent avoir lieu dans le Parc des 7h à court terme ;

Attendu que l'implantation actuelle ne convient donc pas ;

Attendu que l'article 11 du règlement communal du 27/05/2021 relatif à l'exercice et à l'organisation des activités foraines précise : "Un préavis d'un an est donné aux titulaires d'emplacements en cas de suppression définitive d'une fête foraine ou d'une partie de ses emplacements. En cas d'absolue nécessité, ce délai n'est pas d'application" ; qu'il s'agit d'ailleurs d'un délai minimal repris à l'article 8 de la loi du 25/06/1993 sur l'exercice et l'organisation des activités ambulantes et foraines ;

Attendu que les emplacements ont été accordés en 2022 et en 2023 pour la durée de la fête foraine (comme cela est prévu à l'article 5 du règlement communal du 27/05/2021 relatif à l'exercice et à l'organisation des activités foraines) et qu'aucun forain ne peut donc se prévaloir aujourd'hui d'un abonnement puisqu'aucun forain n'a obtenu le même emplacement pendant trois années consécutives ;

A l'unanimité ;

Décide :

-De ne plus organiser la kermesse de l'Ascension dans le Parc, ni sur la Place Royale

-De proposer aux forains le parking de la gare (préciser le nombre de m² disponibles)

-Si cela ne convient pas : d'inviter les forains à faire parvenir une autre proposition au collège ».

3. Le 27 juin 2023, après s'être informé des superficies respectives du site de la gare et du Parc des Sept heures, le collège communal décide de confirmer sa décision de déplacer la kermesse de l'Ascension sur le parking de la gare, dès 2024, et d'en faire part aux forains, en leur transmettant les métrages réalisés. Il s'agit du second acte attaqué.

4. Par un courrier du 30 juin 2023, les quatorze forains connus de la ville, dont le requérant, sont informés de la décision du 27 juin 2023, laquelle n'est toutefois pas jointe à ce courrier de notification.

5. Le 18 juillet 2023, après avoir reçu un courriel de protestation du requérant le 12 juillet 2023, le collège communal se réunit à nouveau et décide de maintenir sa décision de déplacer la kermesse sur le parking de la gare.

6. Cette délibération est communiquée au requérant par un courrier du 19 juillet 2023.

7. Par une requête introduite, par la voie électronique, le 26 mars 2024, le requérant demande la suspension de l'exécution et l'annulation de cette

délibération du 18 juillet 2023. Cette requête est enrôlée sous le n° A.241.546/XV-5830.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le recours est manifestement irrecevable.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

Le requérant fait valoir que les décisions attaquées, lesquelles doivent être qualifiées d'actes administratifs individuels soumis à la censure du Conseil d'État, le lèsent incontestablement, le parking de la gare lui accordant moins de visibilité.

Concernant la recevabilité *rationae temporis* du recours, il estime que le courrier du 30 juin 2023 ne répond pas à l'exigence d'une notification complète, dès lors qu'aucune des décisions attaquées n'y est reproduite dans son intégralité. Il expose que dès lors qu'aucune notification régulière n'est intervenue, c'est la prise de connaissance de l'acte qui constitue le point de départ du délai et que, dans ce cas, le délai commence à courir le lendemain du jour où l'auteur du recours en a pris connaissance.

Il explique qu'il a pris connaissance, bien que de manière incomplète et imprécise, des décisions du collège communal attaquées, le 4 juillet 2023, date de réception du courrier du 30 juin 2023, de sorte que le délai de 60 jours a commencé à courir le 5 juillet 2023. Il ajoute qu'en vertu de l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le délai ne commence à courir que si la notification par l'autorité administrative indique l'existence des voies de recours ouvertes pour contester l'acte ainsi que les formes et délais à respecter et qu'en cas d'absence de mention des voies de recours, le délai commence à courir 4 mois après que l'intéressé s'est vu notifier l'acte ou la décision, ce qui laisse donc à ce dernier non pas un délai de 60 jours mais un délai de 4 mois + 60 jours pour introduire son recours.

Il soutient qu'en l'espèce, la communication officielle transmise par la ville de Spa le 30 juin 2023 et réceptionnée le 4 juillet 2023, ne fait aucune mention des voies de recours, de sorte que le délai de recours de 60 jours n'a commencé à courir que le 5 novembre 2023. Sa requête étant introduite le 30 décembre 2023, il estime qu'elle l'est dans le délai prévu.

Enfin, il reconnaît qu'en principe, un recours en annulation ne peut porter que sur un acte administratif par requête. Mais, s'appuyant sur la jurisprudence du Conseil d'État qui admet qu'une requête soit dirigée contre plusieurs actes, lorsqu'il existe entre eux un lien de connexité, il estime qu'une telle connexité existe en l'espèce, en ce que les deux décisions attaquées modifient l'implantation de la kermesse de l'Ascension de la ville de Spa.

V.1.2. La note d'observations

La partie adverse estime que le requérant ne justifie pas d'un intérêt à son recours, pour les raisons suivantes :

« Lors de sa délibération du 18 juillet 2023, la partie adverse a notamment pris la décision de “maintenir sa décision de déplacer la kermesse à la gare”. Cette délibération n'est pas un acte purement confirmatif dans la mesure où elle revêt un caractère règlementaire et a été prise après un nouvel examen, notamment le rejet de l'argumentation du requérant.

Or, la délibération du 18 juillet 2023 n'a fait l'objet d'aucun recours alors que le requérant était avisé de sa teneur par lettre du 19 juillet 2023.

Le requérant a par ailleurs laissé sans réponse la lettre de la partie adverse du 6 décembre 2023 lui demandant de faire parvenir une demande d'emplacement pour la kermesse de l'Ascension 2024, précisant que “À défaut de demande(s) pour cette date votre (vos) place(s) sera (seront) considérée(s) comme vacante(s)”.

Le requérant est dès lors sans intérêt actuel à critiquer les délibérations des 23 mai 2023 et 27 juin 2023, dès lors que, à défaut d'avoir dirigé son recours contre la délibération du 18 juillet 2023, la décision de déplacer la kermesse à la gare subsistera dans l'ordonnancement juridique.

Une éventuelle annulation des délibérations du 23 mai 2023 et du 9 juin 2023 ne lui procurerait aucun avantage ».

V.2. Examen

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie

requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste.

La partie adverse produit un courrier du 19 juillet 2023 par lequel elle informe le requérant du contenu de sa délibération du 18 juillet 2023. A l'audience, le requérant affirme n'avoir pas reçu ce courrier et n'avoir eu aucune connaissance de la délibération précitée avant de consulter le dossier administratif dans le cadre du présent recours.

Par une requête enrôlée sous le n° 241.546/XV-5830 du 26 mars 2024, le requérant a introduit une demande de suspension et un recours en annulation à l'encontre de cette délibération du 18 juillet 2023.

Il est de jurisprudence constante que constitue un acte administratif annulable par le Conseil d'État la manifestation unilatérale de volonté destinée à produire des effets juridiques. Un acte purement confirmatif d'un acte administratif antérieur ne modifie pas l'ordonnancement juridique, ce dernier l'ayant déjà été par l'acte initial. Il se borne à répéter la décision qu'il confirme en exprimant les mêmes motifs. Ainsi un acte confirmatif doit répondre à trois conditions : l'identité d'objet avec la décision antérieure, l'identité de motifs avec la décision antérieure et l'absence de nouvel examen du dossier.

Par ailleurs, un acte administratif réglementaire est un acte administratif unilatéral qui a pour objet de pourvoir, par des dispositions générales et abstraites, à l'établissement de normes de conduite pour le présent et pour l'avenir qui s'imposent obligatoirement.

Lorsqu'un acte confirmatif est de nature réglementaire, il constitue une nouvelle manifestation de volonté du pouvoir réglementaire et peut faire l'objet en toutes ses dispositions d'un recours en annulation.

En l'espèce, par sa délibération du 23 mai 2023, le collège communal de la ville de Spa décide de ne plus autoriser l'organisation de la kermesse de l'Ascension dans le Parc des Sept heures ou sur la Place Royale et de proposer aux forains de l'organiser sur le site de la gare. Par sa délibération du 30 juin 2023, après avoir effectué les mesurages nécessaires sur le site de la gare, le collège communal « confirme » sa décision de déplacer l'organisation de la kermesse sur le site de la gare. Enfin, dans sa délibération du 18 juillet 2023, après avoir examiné les griefs du requérant développés dans un courriel du 12 juillet 2023, le même collège communal confirme à nouveau sa décision de « déplacer la kermesse à la gare ».

La délibération du 30 juin 2023 est un acte administratif de nature réglementaire en ce qu'elle porte la décision du collège communal de ne plus autoriser l'organisation de la kermesse de l'Ascension dans le Parc des Sept heures ou sur la Place royale mais de permettre son organisation sur le site de la gare à partir de l'année 2024. Celle du 18 juillet 2023 participe également de ce caractère réglementaire pour les mêmes raisons.

L'intérêt au présent recours est lié au recours subséquent introduit à l'encontre de la délibération du 18 juillet 2023.

Les conclusions du rapport ne peuvent être suivies.

VI. Urgence

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant expose que la kermesse de l'Ascension de 2024 se déroulera du 3 au 12 mai 2024, soit dans 125 jours à dater de la requête. Il en déduit l'impuissance de la procédure ordinaire à régler le différend en temps utile. Il ajoute que le parking de la gare est excentré et aura un impact négatif sur la visibilité des activités foraines, et donc sur la rentabilité du métier d'exploitant forain.

VI.2. Examen

En vertu de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, des lois précitées peut être ordonnée à tout moment, s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué.

S'agissant de la condition de l'urgence, l'article 8, alinéa 1^{er}, 4°, 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 ». L'urgence ne peut être reconnue que si le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Par ailleurs, il résulte de l'article 8, alinéa 1^{er}, 4°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991, précité, que la charge de la preuve incombe au requérant et que cette preuve doit être apportée avec la demande de suspension.

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.

Lorsqu'une partie requérante invoque une atteinte à ses intérêts matériels ou un préjudice d'ordre économique, il lui appartient de broser un tableau suffisamment représentatif de sa situation matérielle, mais également soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates.

En l'espèce, le requérant se limite à des considérations générales sans apporter la preuve que les pertes matérielles qu'il subirait du fait de l'implantation de son métier sur le site de la gare plutôt que dans le Parc des Sept heures ou sur la Place Royale de Spa, lors de la kermesse de l'Ascension seront à ce point importantes qu'il risque de se retrouver dans une situation financière particulièrement difficile pour faire face à ses besoins vitaux normaux, durant la procédure en annulation.

Par ailleurs, le simple constat de la perte de revenus à le supposer établi, *quod non*, ne suffit pas à démontrer l'urgence.

La condition relative à l'existence d'une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation n'est pas remplie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 17 avril 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly