

Audience publique du 18 novembre 2009

Recours formé par Monsieur ...,
contre une décision du collège des bourgmestre et échevins
de la Ville d'Esch-sur-Alzette
en matière d'installation de mobilier urbain

Vu la requête inscrite sous le numéro 25173 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 15 décembre 2008 par Maître Roy Reding, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., demeurant à L-..., tendant à l'annulation d'une décision du collège des bourgmestre et échevins de la Ville d'Esch-sur-Alzette du 18 août 2008 lui refusant l'autorisation d'installer des boîtes de distribution de journaux gratuits ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Guy Engel, du 17 décembre 2008, demeurant à L-2441 Luxembourg, 282, rue de Rollingergrund, portant signification de ce recours à la l'administration communale de la Ville d'Esch-sur-Alzette, établie à l'Hôtel de Ville de Luxembourg, L-4002 Esch-sur-Alzette, Place de l'Hôtel de Ville ;

Vu le mémoire en réponse déposé par Maître Steve Helminger, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre de l'avocat à Luxembourg, au nom de la Ville d'Esch-sur-Alzette au greffe du tribunal administratif le 16 mars 2009 ;

Vu le mémoire en réplique déposé par Maître Roy Reding au nom de Monsieur ... au greffe du tribunal administratif le 15 avril 2009 ;

Vu le mémoire en duplique déposé par Maître Steve Helminger au nom de la Ville d'Esch-sur-Alzette au greffe du tribunal administratif le 15 mai 2009 ;

Vu les pièces versées en cause ainsi que la décision attaquée ;

Entendu le juge-rapporteur en son rapport ainsi que Maître Sophie Lamothe, en remplacement de Maître Roy Reding et Maître Steve Helminger en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 16 septembre 2009.

Vu l'avis du tribunal administratif prononçant la rupture du délibéré du 29 septembre 2009 ;

Vu le mémoire supplémentaire déposé par Maître Steve Helminger au nom de la Ville d'Esch-sur-Alzette au greffe du tribunal administratif le 21 octobre 2009 ;

Vu le mémoire supplémentaire déposé par Maître Roy Reding au nom de Monsieur ... au greffe du tribunal administratif le 29 octobre 2009 ;

Entendu le juge-rapporteur en son rapport ainsi que Maître Sophie Pierini, en remplacement de Maître Roy Reding et Maître Steve Helminger en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 11 novembre 2009.

Le mandataire de Monsieur ..., en précisant que celui-ci est éditeur et administrateur du groupe de presse ..., s'adressa moyennant un courrier du 6 mai 2008 au bourgmestre de la Ville d'Esch-sur-Alzette afin de solliciter au nom de son mandant l'autorisation pour l'installation de boîtes de distribution de journaux gratuits sur différents emplacements situés sur la voie publique ainsi qu'à tout autre emplacement accordé aux sociétés concurrentes. Il ajouta que son mandant entendait éditer un nouveau journal d'information qu'il souhaiterait distribuer gratuitement dans des boîtes disséminées dans la capitale et dans quelques autres villes importantes du pays.

Le bourgmestre de la Ville d'Esch-sur-Alzette lui fit parvenir le 18 août 2008 une réponse à ce courrier libellée comme suit :

« Suite à votre missive du 6 mai 2008 nous avons le regret de vous informer que le collège des bourgmestre et échevins ne se voit malheureusement pas en mesure de donner son accord quant à votre demande, au nom et pour le compte de Monsieur ..., éditeur et administrateur du groupe de presse »

Le collège ne souhaite plus augmenter le nombre de boîtes de distribution de journaux sur le territoire de la Ville d'Esch-sur-Alzette... ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 15 décembre 2008, Monsieur ... a fait introduire un recours en annulation contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la Ville d'Esch-sur-Alzette du 18 août 2008 lui refusant l'autorisation d'installer des boîtes de distribution de journaux gratuits.

La Ville d'Esch-sur-Alzette soulève, qu'à défaut d'indiquer le siège social et la forme sociale du groupe de presse ..., il lui serait impossible de vérifier l'intérêt à agir de Monsieur Elle ajoute que parmi les journaux indiqués par le demandeur comme étant édités par ses soins, il ne figurerait aucun journal d'information, de sorte qu'à défaut d'existence d'un tel journal, le demandeur ne disposerait d'aucun intérêt à agir.

Le demandeur rétorque qu'il aurait introduit la demande d'autorisation en son nom personnel.

Il ressort des pièces déposées que la demande adressée à la Ville d'Esch-sur-Alzette a été introduite par le mandataire de Monsieur ... renseigné en tant qu'éditeur et administrateur du groupe de presse

Au vu du libellé de la demande introduite, il y a lieu de retenir que la demande a été introduite par Monsieur ..., en son nom personnel, en tant qu'éditeur et en tant qu'administrateur d'un groupe de presse

A défaut de donner des précisions supplémentaires suite aux interrogations posées à ce sujet par la Ville d'Esch-sur-Alzette sur l'entité « *groupe de presse ...* » et sur l'implication de Monsieur ... lui-même dans ce groupe, il y a lieu de retenir que celui-ci n'a pas d'intérêt à agir en tant que prétendu administrateur d'un soi-disant « *groupe de presse ...* ».

Il n'en reste pas moins qu'étant donné que la Ville d'Esch-sur-Alzette ne conteste pas que Monsieur ... est éditeur de différents journaux, celui-ci garde un intérêt à agir en tant qu'éditeur. A ce titre l'inexistence actuelle d'un journal d'information ne saurait porter à conséquence étant donné qu'il est légitime qu'un éditeur envisageant d'éditer un journal d'informations gratuit s'informe d'abord sur les possibilités de distribution lui offertes.

Au vu de ce qui précède, le moyen soulevé mettant en cause l'intérêt à agir du demandeur est à écarter.

La Ville d'Esch-sur-Alzette soulève l'irrecevabilité du recours pour cause de tardiveté au motif que le courrier du bourgmestre informant le demandeur de la décision du collège des bourgmestre et échevins porterait la date du 18 août 2008. D'un autre côté, elle s'interroge encore sur la recevabilité du recours étant donné que le collège des bourgmestre et échevins aurait déjà pris la décision litigieuse lors d'une séance du collège ayant eu lieu le 30 mai 2008.

S'il est certes exact que le recours a été introduit à l'encontre d'une décision du collège des bourgmestre et échevins du 18 août 2008 et qu'il ressort désormais des pièces versées par la Ville d'Esch-sur-Alzette, en cours d'instance, que le collège des bourgmestre et échevins a déjà siégé le 30 mai 2008, de sorte à avoir pris la décision litigieuse déjà en date du 30 mai 2008, il n'en reste pas moins que l'indication erronée de la date de la décision prise par le collège des bourgmestre et échevins ne saurait avoir aucune incidence sur la recevabilité du recours lequel est censé avoir été introduit contre la décision du collège des bourgmestre et échevins prise le 30 mai 2008 et transmise au mandataire du demandeur le 18 août 2008.

Au niveau de la tardiveté alléguée du recours introduit, le demandeur fait valoir que l'omission d'indication des voies de recours aurait eu pour conséquence qu'aucun délai de recours contentieux n'aurait pu commencer à courir, de sorte que le recours introduit serait recevable.

L'article 14 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes fait obligation à l'administration d'informer l'administré des voies de recours en précisant :

« Les décisions administratives refusant de faire droit, en tout ou en partie, aux requêtes des parties ou révoquant ou modifiant d'office une décision ayant créé ou reconnu des droits doivent indiquer les voies de recours ouvertes contre elles, le délai dans lequel le recours doit être introduit, l'autorité à laquelle il doit être adressé ainsi que la manière dans laquelle il doit être présenté ».

Dans la mesure où la décision litigieuse refuse de faire droit à la requête du demandeur, l'article 14 est applicable.

En l'espèce, il ressort des pièces déposées que ni la décision prise par le collège des bourgmestre et échevins de la Ville d'Esch-sur-Alzette en date du 30 mai 2008, ni le courrier du bourgmestre de la Ville d'Esch-sur-Alzette du 18 août 2008 informant le mandataire de Monsieur ... de la décision intervenue ne comportent une indication des voies de recours.

Au vu de la constatation de l'omission d'indication des voies de recours, il y a lieu de retenir que cette omission a eu pour effet d'empêcher que le délai du recours contentieux ne commence à courir¹, de sorte que le recours en annulation ayant par ailleurs été introduit dans les formes de la loi, est recevable.

Suite à la rupture du délibéré prononcée afin de permettre aux parties de prendre position sur la compétence du collège des bourgmestre et échevins à prendre la décision litigieuse, notamment au vu de l'article 67 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, ci-après « la loi communale », Monsieur ... fait valoir que la délivrance, respectivement le refus de délivrance d'une autorisation d'installer des boîtes de distribution de journaux sur le domaine public d'une ville entrerait dans le domaine des mesures de police et que le refus d'une telle autorisation se justifierait notamment par le souci d'éviter que la distribution de journaux n'entrave la circulation ou ne trouble la tranquillité publique. Le refus de délivrer l'autorisation sollicitée s'analyserait dès lors en une mesure de police administrative générale.

Quant à la compétence de l'organe communal pour prendre la mesure litigieuse, le bourgmestre serait dès lors seul compétent en la matière, en application de l'article 67 de la loi communale, et toute délégation de cette attribution autre que celle prévue par ledit article serait prohibée, de sorte que la décision litigieuse prise par le collège des bourgmestre et échevins devrait encourir l'annulation pour incompétence.

La Ville d'Esch-sur-Alzette rétorque que l'article 67 de la loi communale viserait exclusivement l'exécution des lois et règlements de police et qu'en l'espèce le demandeur ne l'aurait pas saisie d'une demande classique pour se voir autoriser la construction ou la mise en place d'un édifice sur un terrain lui appartenant, situation qui aurait été en effet régie par la réglementation urbanistique en vigueur, mais d'une demande de voir installer des boxes de distribution sur le domaine public de la Ville d'Esch-sur-Alzette. S'il était donc vrai que le bourgmestre aurait pu lui-même refuser la demande sur base du pouvoir de police lui conféré, il n'en resterait pas moins que le collège échevinal serait également compétent en la matière en vertu de l'article 57, point 7 de la loi communale en ce qu'il est chargé de l'administration des propriétés de la commune ainsi que de la conservation de ses droits. Le collège échevinal serait dès lors compétent pour statuer sur une demande ayant trait à des installations devant se réaliser sur la propriété de la commune. En l'espèce, il y aurait double compétence en la matière, celle du bourgmestre en vertu de ses pouvoirs de police et celle du collège échevinal en vertu de son pouvoir d'administration des propriétés de la commune. Enfin, même à supposer que seul le bourgmestre aurait eu compétence en la matière, il aurait bel et bien pris la décision litigieuse, étant donné qu'il fait également partie du collège échevinal.

Appréciation

Il ressort de l'analyse de la demande introduite par le mandataire de Monsieur ... qu'il sollicite pour le compte de son client l'autorisation d'installer des boîtes de distribution de journaux gratuits sur la voie publique. D'ailleurs la Ville d'Esch-sur-Alzette partage cette

¹ C.E. 24 février 1984, TA 26 janvier 1998 et autres décisions citées, Pas. adm. 2008, V° PANC, n° 166.

analyse en ce qu'elle précise dans son mémoire supplémentaire qu'il s'agit d'une demande de voir installer des boxes de distribution sur le domaine public de la Ville d'Esch-sur-Alzette.

En application de l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et de l'article 3 du titre XI du décret des 16 - 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, il incombe au pouvoir communal 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 voies publics, ainsi que de la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques.

Le règlement général de police de la Ville d'Esch-sur-Alzette a été pris notamment sur base de ces deux textes cités ci-avant.

L'article 13 du règlement de police est libellé comme suit :

« Les trottoirs et toute autre partie de la voie publique qui en tient lieu sont réservés à la circulation des piétons. Il est notamment interdit :

- d'y faire circuler ou stationner des véhicules quelconques et des animaux pouvant compromettre la sûreté ou la commodité du passage ;*
- d'y déposer ou d'y transporter, sans nécessité, des objets qui par leur forme, leurs dimensions ou leur nature peuvent embarrasser la voie ;*
- d'y accomplir des actes qui entravent ou empêchent la circulation ou qui peuvent donner lieu à des accidents ;*
- d'y exécuter, sans nécessité, des travaux qui peuvent détériorer les trottoirs.*

Il est fait exception à cette interdiction :

- a) pour les animaux et véhicules devant traverser le trottoir pour entrer dans les bâtiments ou propriétés, ou pour en sortir, à la condition de se déplacer au pas et de ne pas s'y arrêter ;*
- b) pour les voitures d'enfants ou de malades ;*
- c) pour les étalages de vente et pour les terrasses de café, d'hôtel, de restaurant ou autres dont l'installation est dûment autorisée ».*

L'article 19 du règlement de police est libellé comme suit :

« Il est interdit de placer sur la voie publique ou aux abords de celle-ci des vitrines, enseignes lumineuses ou non, écriteaux, articles de vente et autres objets, ou d'apposer aux façades de bâtiments ou de suspendre à travers la voie publique des calicots, transparents, tableaux, emblèmes et autres décors sans prendre les dispositions nécessaires pour assurer la sécurité et la commodité du passage et sans autorisation préalable en vertu d'une disposition réglementaire ou, à défaut d'une autorisation du bourgmestre ».

Il ressort de la combinaison des articles 13 et 19 du règlement de police de la Ville d'Esch-sur-Alzette que l'usage à une fin privée du domaine public est assujéti à autorisation.

Si l'article 13 du règlement de police ne précise pas expressément que l'autorisation est à délivrer par le bourgmestre, il résulte cependant de l'application de l'article 67 de la loi communale, qui dispose que le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police sous la surveillance du commissaire de district, que seul le bourgmestre est compétent en la matière. En effet, la compétence de principe pour délivrer une autorisation en

la matière, et à fortiori pour en refuser la délivrance en exécution des articles 13 et 19 du règlement de police de la Ville d'Esch-sur-Alzette, appartient conformément à l'article 67 de la loi communale au seul bourgmestre agissant dans le cadre de ses attributions de police.

Il s'agit en effet d'une compétence propre, attachée à la fonction de bourgmestre en sa qualité d'autorité investie du pouvoir de police locale. Par ailleurs, aux termes de l'article 67 *in fine* de la loi communale le bourgmestre peut seulement, sous sa responsabilité, déléguer cette attribution, en tout ou en partie, à un des échevins.²

Au niveau du moyen soulevé qu'il y aurait double compétence en la matière, celle du bourgmestre en vertu de ses pouvoirs de police et celle du collège échevinal en vertu de son pouvoir d'administration des propriétés de la commune, force est de constater que la demande introduite par Monsieur ... est à examiner exclusivement dans le cadre du règlement de police de la Ville d'Esch-sur-Alzette. En effet, l'intervention du pouvoir de police communal en cette matière ne se justifie que pour des motifs d'intérêt général pour le maintien de l'ordre public, liés à la sécurité et à la tranquillité publiques et à la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, de sorte que l'autorisation requise, d'ailleurs expressément prévue par le règlement de police, ne saurait être accordée ou refusée que par le bourgmestre. Il y a dès lors lieu de conclure que l'article 57,7° de la loi communale en ce qu'il prévoit que le collège des bourgmestre et échevins est chargé de l'administration des propriétés de la commune ainsi que la conservation de ses droits est inapplicable en l'espèce et que le moyen soulevé est à écarter.

Au niveau du moyen que le bourgmestre aurait bel et bien pris la décision litigieuse, étant donné qu'il fait également partie du collège échevinal, force est de constater que ce moyen est également à écarter. En effet, s'il est certes exact que le bourgmestre fait partie du collège des bourgmestre et échevins dans la mesure où l'article 46 de la loi communale prévoit que le bourgmestre est de droit président du collège des bourgmestre et échevins, il n'en reste pas moins que le collège des bourgmestre et échevins est un organe différent des autres organes composant le corps communal, à savoir du conseil communal et du bourgmestre en personne. Chaque organe a ses règles de formation, respectivement de nomination propres ainsi que des règles spécifiques de fonctionnement et d'attribution, de sorte que la participation du bourgmestre, en sa qualité de président du collège des bourgmestre et échevins, à la prise de la décision litigieuse au sein d'un organe ayant des attributions différentes, ne saurait être assimilée à une décision prise par le bourgmestre dans son propre champ de compétence, d'autant plus que le collège des bourgmestre et échevins n'a aucun pouvoir en matière d'exécution de règlements de police.

Au vu de ce qui précède, il y a lieu de retenir qu'en présence d'une compétence de police attribuée spécifiquement et exclusivement au bourgmestre, le refus d'une autorisation de procéder à l'installation de boîtes de distribution de journaux gratuits sur la voie publique par le collège des bourgmestre et échevins dépourvue d'une quelconque compétence en cette matière, est à annuler pour incompétence.

² Cf. TA 21 juin 2004, n° 17567 du rôle, Pas. adm. 2008, V° Urbanisme, n° 412.

Par ces motifs

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant contradictoirement ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

au fond le dit justifié ;

partant annule la décision du collège des bourgmestre et échevins prise lors de sa séance du 30 mai 2008 ;

condamne l'administration communale de la Ville d'Esch-sur-Alzette aux frais.

Ainsi jugé par :

Catherine Thomé, premier juge,
Claude Fellens, juge,
Françoise Eberhard, juge,

et lu à l'audience publique du 18 novembre 2009 par le premier juge, en présence du greffier Judith Tagliaferri.

s. Judith Tagliaferri

s. Catherine Thomé

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 19.11.2009
Le Greffier du Tribunal administratif