

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 162.080 du 29 août 2006

G./A.176.134/VI-17.214

En cause : **1. la société anonyme CZH Invest**
2. COLIN Didier,

ayant élu domicile chez
Me Bernard PAQUES, avocat,
boulevard de la Meuse, n° 114,
5100 Jambes,

contre :

1. le bourgmestre de la Commune de Fosses-la-Ville.
2. la Commune de Fosses-la-Ville.

LE PRESIDENT DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS
SIEGEANT EN REFERE,

Vu la demande introduite selon la procédure d'extrême urgence le 25 août 2006 par la s.a. CZH INVEST et Didier COLIN, qui tend à la suspension de l'exécution de l'arrêté pris le 17 août 2006 par le bourgmestre de Fosses-la-Ville ordonnant la fermeture de la vidéothèque «Sun 7», rue des Egalots, 22, à Fosses-la-Ville, pour une durée d'un mois calendrier prenant effet le samedi 19 août à 00 h 00;

Vu la requête introduite le même jour par les mêmes requérantes qui demandent l'annulation du même arrêté;

Vu l'ordonnance du 25 août 2006, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 28 août 2006 à 10 heures;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, M. COLIN et Me Bernard PAQUES, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M. Michel CHARLES, secrétaire communal et M. SPINEUX, bourgmestre, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. .QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Les requérants exploitent depuis le 26 avril 2006 la vidéothèque «Sun 7», rue des Egalots, 22, à Fosses-la-Ville. Cet établissement est ouvert tous les jours de la semaine de 16 h à minuit, et propose des locations de vidéos et DVD, l'accès à une «cyber-room» et un «night shop» en alimentation, boissons, téléphonie et tabac. Dès son ouverture, il a été fréquenté par des jeunes, qui ont régulièrement perturbé la quiétude du quartier. Le 20 juillet 2006, le conseil communal a adopté deux arrêtés de police interdisant, l'un les rassemblements de plus de trois personnes sur la voie publique de nature à troubler l'ordre, la tranquillité et la sécurité publiques après 22 heures, et l'autre la consommation de boissons alcoolisées sur la voie publique. Ces arrêtés sont une réaction de la commune à la situation créée autour de l'établissement des requérants. Le 11 août, la police a établi un rapport qui comporte les passages suivants:

«Monsieur le Bourgmestre,

Veuillez trouver ci-après une évaluation de la situation concernant les problèmes d'insécurité dans le centre-ville.

A. Constatations de la police entre le 01 juillet 2006 et le 20 juillet 2006 :

(1) Cinq appels pour tapage nocturne: un à la rue Victor Roisin et quatre à la rue des Egalots, à proximité ou devant la vidéothèque. Dans deux cas, rue des Egalots, les jeunes consomment des boissons alcoolisées.

(2) Quatre constats de difficultés lors de rassemblement: un constat ruelle des Egalots et trois rue des Egalots, à proximité ou devant la vidéothèque. A deux reprises également, rue des Egalots, les jeunes consomment des boissons alcoolisées.

B. Constatations de la police à partir du 21 juillet 2006 :

(1) Quatre appels pour tapage nocturne: trois fois rue des Egalots à proximité de la vidéothèque et une fois rue du Postil. A deux reprises, il est constaté une consommation de boisson alcoolisée.

(2) Un constat de difficultés lors de rassemblement, rue des Egalots. Il est également constaté une consommation de boisson alcoolisée

(3) Un vol à l'étalage d'une bouteille d'alcool, à la vidéothèque.

A plusieurs reprises, le nommé BECKER Antoine a été vu sur place. Il a fait l'objet d'une arrestation administrative.

A quelques exceptions près, les personnes contrôlées sont des jeunes de FOSSES-LA-VILLE, bien connus de nos services.

Depuis l'entrée en vigueur des arrêtés de police, trois procès-verbaux ont été rédigés, concernant le non-respect de ceux-ci.

Nous avons également pu constater que certains guettaient l'arrivée d'un véhicule de police et qu'à notre arrivée, les jeunes s'étaient dispersés dans les rues et ruelles avoisinantes.

Vu les constatations ci-dessus, il apparaît clairement que la vente de boissons alcoolisées à la vidéothèque sise au 22 rue des Egalots est à l'origine de la plupart des problèmes d'insécurité rencontrés dans le centre-ville.»

Le 17 août, le bourgmestre adopte l'arrêté attaqué, rédigé comme suit:

«Vu l'article 134^{quater} de la nouvelle Loi communale coordonnée par Arrêté royal du 24 juin 1988;

Vu les deux ordonnances de police prises par le Conseil communal en sa séance du 20 juillet 2006, l'une concernant le rassemblement de trois personnes ou plus, sur la voie publique, de nature à troubler l'ordre, la tranquillité et la sécurité publique, et l'autre relative à la consommation de boissons alcoolisées sur la voie publique;

Vu le rapport de la police circonstancié du 11 août 2006 concernant les problèmes d'insécurité dans le centre ville de Fosses-la-Ville;

Vu les nombreuses constatations mettant tout particulièrement en cause et de manière récurrente la vidéothèque "Sun" sise rue des Egalots, 22 à Fosses-la- Ville;

Considérant qu'il y est vendu de nombreuses boissons alcoolisées nuit et jour, ce qui entraîne des rassemblements dans ladite rue troublant l'ordre public autour de l'établissement et ce, suite aux habitudes de consommation d'alcool dont la fréquentation de l'établissement est la cause;

Considérant que le tenancier de la vidéothèque, à de multiples reprises, s'est vu confirmer verbalement par les forces de l'ordre et le Bourgmestre les nuisances intolérables provenant de l'établissement "Sun vidéo", rue des Egalots, 22 il Fosses-la-Ville;

Considérant les plaintes permanentes qui sont faites par le voisinage ou les gens de passage, soit aux autorités de police, soit au Bourgmestre;

Vu l'urgence;

ARRETE

Article 1^{er}. Ordre est donné à Monsieur Didier Colin, administrateur de la s.a. CZH Invest, rue de Suarlée, 20 à 5150 Floriffoux, tenancier de la vidéothèque "Sun", rue des Egalots, 22 à Fosses-la-Ville, de fermer son établissement pour une durée d'un mois calendrier prenant effet le samedi 19 août à 00H00.

Article 2. Durant la période fixée à l'article 1^{er}, toute personne qui se trouvera à l'intérieur de l'établissement désigné au même article sera expulsée....»

Cet arrêté a été notifié le 17 août par une remise d'une copie au second requérant. Il a fait l'objet d'une confirmation par le collège des bourgmestre et échevins le 21 août.

Considérant que l'ordre de fermeture attaqué est donné à «Didier Colin, administrateur de la s.a. CZH Invest», et concerne l'établissement exploité par cette société; que si celle-ci a intérêt à en contester la légalité par l'introduction de recours en suspension et en annulation au Conseil d'Etat, il n'en va pas de même de Didier Colin, second requérant, dont l'intérêt ne pourrait résulter que de sa qualité d'administrateur de la société, et serait de ce fait indirect; que le recours n'est recevable qu'en tant qu'il est introduit par la s.a. CZH Invest;

Considérant que l'objet du recours doit être étendu d'office à l'arrêté du collège des bourgmestre et échevins du 21 août 2006;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation du principe général de droit «*audi alteram partem*», de l'article 134*quater* de la Nouvelle loi communale, du principe de bonne administration, en ce que l'adoption d'une mesure de police de fermeture d'un établissement, fût-elle temporaire, suppose que l'exploitant ait pu, au préalable, s'expliquer, faire valoir son point de vue et ses moyens de défense, alors qu'en l'espèce, la mesure attaquée fut adoptée sans aucune audition du requérant;

Considérant que la partie adverse fait observer que ce moyen procède d'une confusion entre les articles 134*ter* et 134*quater* de la Nouvelle loi communale; qu'elle relève que l'article 134*ter* prévoit explicitement l'exigence d'audition préalable alors que l'article 134*quater*, relatif à une hypothèse très voisine ne la prévoit pas; qu'elle déduit de la comparaison des deux textes que l'audition n'est pas requise en cas d'application de l'article 134*quater*;

Considérant que le projet de la loi par laquelle les articles 134*ter* et 134*quater* (entre autres) ont été insérés dans la Nouvelle loi communale portait en son exposé des motifs, à propos de l'article 134*ter*:

«Puisque le Conseil d'État avait observé qu'aucune procédure n'est prévue (avis n°L. 28.776/4, p. 15), on a inscrit la règle minimale stipulant que l'intéressé puisse faire valoir au moins ses moyens de défense avant que la sanction ne soit infligée. Il est tout aussi clair que le bourgmestre concerné (ainsi que le collège des bourgmestre et échevins) sera tenu aux principes généraux de la bonne administration tels qu'ils ont été développés au cours des années. Le Conseil d'État a d'ailleurs décidé lui-même: "considérant qu'il a déjà été constaté ci-dessus que l'établissement n'était pas soumis à autorisation, ce qui implique qu'il ne peut pas introduire de recours — à effet suspensif — auprès de la députation permanente contre la décision lui imposant des conditions d'exploitation particulières; que le principe de bonne administration selon lequel l'autorité qui a l'intention de prendre une décision qui porte un préjudice sérieux aux intérêts/droits d'un ressortissant, doit en principe lui offrir la possibilité préalable de défendre utilement ses droits, vaut également sans qu'il soit inscrit explicitement dans un texte" (Conseil d'État, arrêt The Box, n° 50.287 du 22 novembre 1994).» (*Doc. parl. Chambre* 2031/1 - 98/99, pp. 7 et 8);

qu'à propos du même article, la section de législation du Conseil d'Etat avait fait observer qu'«aucune procédure n'est prévue qui permettrait à celui qui fait l'objet d'une telle mesure de faire valoir ses objections» (*Idem*, p. 19); que l'article 134*quater* a été inséré lors de la discussion du projet en commission de la Chambre par l'adoption d'un amendement qui ne prévoyait pas expressément d'audition (*Doc. parl. Chambre* 2031/4 - 98/99, p. 19), adoption qui, curieusement, a été expliquée dans le rapport par référence

à une proposition déposée antérieurement par un des auteurs de l'amendement, proposition, qui, elle, prévoyait bien une audition (*Doc. parl. Chambre* 1277/1 - 97/98);

Considérant qu'il n'apparaît pas que la rédaction — peu heureuse — de l'article 134^{quater} procède de la volonté du législateur d'écarter la règle jurisprudentielle bien établie selon laquelle avant de prendre une mesure grave à l'encontre d'un administré en raison du comportement de celui-ci, l'autorité doit lui permettre de faire valoir utilement ses moyens de défense;

Considérant que l'acte attaqué qui consiste en un ordre de fermeture pendant un mois, constitue une mesure grave prise à l'encontre de la requérante en raison du trouble à l'ordre public que son activité suscite à ses abords; qu'avant de prendre une telle mesure, les autorités communales ont l'obligation de l'informer de leur intention et de lui permettre de faire valoir son point de vue;

Considérant qu'en l'espèce, il est établi par les déclarations concordantes des parties que le bourgmestre et l'administrateur de la requérante se sont entretenus par téléphone d'une probable décision de fermeture; que si l'administrateur de la requérante donne pour objet à cet entretien une fermeture «plus tôt», il n'en reste pas moins établi que le principe même d'une fermeture prochaine a été évoqué; que, même s'il eût été souhaitable que cette audition fût consignée dans un écrit qui eût clairement établi que la requérante avait été dûment avisée de ce qui se préparait et qu'elle avait été en mesure de faire connaître ses observations à cet égard, il apparaît, dans les circonstances de l'espèce, et particulièrement eu égard aux faits que l'affaire se passe dans une petite commune et que l'administrateur de la requérante et les autorités communales ont été en rapport à diverses reprises, que l'entretien téléphonique en cause peut valablement avoir tenu lieu d'audition; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation du principe général de droit administratif de bonne administration et de proportionnalité, de l'article 134^{quater} de la Nouvelle loi communale, en ce que les principes généraux de droit administratif de proportionnalité de bonne administration exigent que l'autorité administrative adapte la gravité de la mesure à ce qui est strictement nécessaire pour obtenir l'effet requis, alors qu'en l'espèce, bon nombre d'autres mesures aussi efficaces auraient pu être adoptées sans qu'elles n'aient d'incidences aussi graves que la fermeture temporaire;

Considérant que l'acte attaqué a été précédé, un mois plus tôt, de deux ordonnances du conseil communal tendant à remédier aux troubles que suscitait l'activité de la requérante; qu'il ressort des débats que ces arrêtés n'ont pu remédier de manière satisfaisante à la situation, en partie à cause de l'insuffisance des forces de police disponibles, lesquelles, nonobstant des passages fréquents ne pouvaient être en permanence sur les lieux; que si d'autres mesures sont envisageables, comme l'installation de caméras de surveillance, elles prennent du temps à être mises en œuvre, compte tenu des contraintes administratives et budgétaires qui pèsent sur l'autorité communale; que la décision de fermeture de l'établissement dans lequel se situe l'origine des troubles constatés n'apparaît pas comme une mesure disproportionnée à l'objectif qu'elle poursuit; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article 134*quater* de la Nouvelle loi communale, en ce que ladite disposition permet au bourgmestre d'intervenir si l'ordre public autour d'un établissement accessible au public est troublé par des comportements survenant dans cet établissement, alors qu'en l'espèce, les faits incriminés ne sont nullement générés dans l'établissement;

Considérant que l'article 134*quater* porte en son alinéa premier: «Si l'ordre public autour d'un établissement accessible au public est troublé par des comportements survenant dans cet établissement, le bourgmestre peut décider de fermer cet établissement pour la durée qu'il détermine»; qu'en l'espèce, il apparaît que la cause première des désordres constatés sur la voie publique trouve son origine dans la vente de boissons alcoolisées dans l'établissement exploité par la requérante; que s'il est vrai que cette vente n'a, en soi, rien d'illicite, elle n'en constitue pas moins un «comportement survenant dans» l'établissement de la requérante, dont la suite immédiate, à savoir la consommation desdites boissons, trouble l'ordre public aux abords; que ces circonstances justifient l'application de l'article 134*quater*; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation de l'article 134*quater* de la Nouvelle loi communale, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (articles 2 et 3), de l'erreur dans les motifs ou de l'absence de motif adéquat; qu'elle relève qu'il est inexact que des boissons soient vendues «nuit et jour», vu que l'établissement ferme à minuit, et que l'exploitant aurait reçu à plusieurs reprises des injonctions du bourgmestre et de la police; qu'elle soutient que l'urgence n'est pas motivée et s'interroge sur l'efficacité de la mesure adoptée; qu'elle estime qu'eu égard aux conditions de l'article 134*quater*, l'autorité eût dû justifier les raisons pour lesquelles des nuisances générées dans l'établissement entraînaient une

perturbation à l'extérieur de celui-ci, et qu'en raison du principe de proportionnalité mentionnée, l'autorité eût dû justifier des raisons pour lesquelles la mesure de fermeture temporaire, prise immédiatement et sans concertation, s'imposait;

Considérant que l'acte attaqué est revêtu d'une motivation formelle qui permet de comprendre les raisons qui ont amené son auteur à l'adopter; que l'indication que des boissons sont vendues «nuit et jour» n'est pas inexacte dès lors que les heures d'ouverture, qui vont de 16 à 24 heures, couvrent une partie du jour et une partie de la nuit, et ce quand bien même sa signification ne correspond pas au sens usuel de l'expression, qui, selon le dictionnaire Robert, est «continuellement, sans répit»; que ni l'autorité, ni le destinataire de l'acte attaqué ne semblent du reste s'être mépris sur la portée du texte, empreint, il est vrai, d'une forme d'exagération qui trahit vraisemblablement l'agacement de l'autorité face à la persistance du problème; qu'aucune disposition n'impose de motiver spécialement l'urgence, laquelle est, au demeurant, aisément compréhensible à la lecture des alinéas qui précèdent; que pour le surplus, le moyen se confond avec les deux précédents; qu'il n'est pas sérieux;

Considérant que la requérante soutient que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque de causer un préjudice grave difficilement réparable au sujet duquel elle s'exprime comme suit:

«La première requérante ne conteste pas qu'il ne pourrait valablement être soutenu que sa survie financière est en cause. En effet, elle exploite six autres établissements.

En réalité, l'existence d'un préjudice grave difficilement réparable résulte de l'atteinte portée à la réputation de la première requérante et aux conséquences importantes que cela peut avoir sur la suite de ses activités.

Il est ainsi à savoir que la société CZH INVEST, créée en décembre 2003, est actuellement en pleine expansion. Comme mentionné ci-dessus, 7 sièges d'exploitation ont déjà ouverts. Pour l'année 2007, il est projeté d'ouvrir 8 autres nouveaux sites, notamment dans les communes de Nimy, Wanfercée-Baulet (Fleurus), Perwez, Ransart. Les négociations avec les propriétaires intéressés sont en cours.

Une telle expansion suppose évidemment une assistance importante d'organismes bancaires. Or, la banque de la requérante, informée de la situation, s'en est enquis. La perte du crédit que la société peut avoir auprès de sa banque est un élément très important, notamment dans le cadre de la politique d'expansion envisagée par la société CZH INVEST. Un accord est notamment actuellement en négociation avec la banque Fortis (Namur) pour l'ouverture de 8 nouveaux sièges en 2007.

Par ailleurs, les échos faits dans la presse de cette affaire, de même qu'à la télévision (Canal C), menacent gravement la possibilité pour la société de poursuivre son expansion et d'obtenir les autorisations requises pour s'implanter dans les communes d'accueil, parfois limitrophes de Fosses-la-Ville.

A cet égard, il s'agit de relever l'importance et l'agressivité des propos tenus dans la presse qui dénigrent fortement le comportement des requérants.

Outre le fait qu'un tel arrêté de fermeture, s'il n'est pas mis à néant, tend à faire penser que ce genre d'établissement est, par nature, perturbateur, ce qui pourrait inciter d'autres communes à refuser leurs implantations, il faut noter que les articles de presse contiennent des accusations graves, vivement contestées par les requérants. Le journal "Vers l'Avenir", du 21 août 2006, mentionne notamment que l'exploitant "incitait

également ces jeunes à boire des boissons alcoolisées et en faire provision pour une partie de la nuit”. Un autre article mentionne ce qui suit: “tout cela fait désordre et le bourgmestre, accablé de plaintes, a même convoqué le tenancier du night shop en le menaçant de fermeture, au moins le soir et la nuit; celui-ci se dit de bonne foi et lui aurait même proposé d'organiser une 'maison de jeunes': on devine ce que ce serait rapidement devenu !” De telles accusations sont bien sûr contestées mais surtout sont inadmissibles en ce qu'elles soutiennent, d'une part, que l'exploitant aurait été averti des intentions du bourgmestre et, d'autre part, qu'il serait de mauvaise foi en souhaitant mettre en place une maison des jeunes.

Ainsi, en définitive, eu égard au retentissement donné à l'arrêté de fermeture et la manière dont la réputation des requérants a été mise en cause, il est fort à craindre que les bourgmestres dont les communes sont candidates à accueillir d'autres sièges d'exploitation de les requérants risquent fortement de s'y opposer.

Or, une telle atteinte à la réputation d'une société est par définition difficilement réparable sous forme de dommages et intérêts.

Au surplus, il se fait qu'en Belgique, le justiciable est souvent jugé par la population sur la base de ce qui est écrit dans la presse. Des réputations se font et se défont en quelques articles. A défaut de pouvoir obtenir un arrêt de Votre Conseil mettant à néant l'origine de cette campagne de dénigrement, et s'il fallait attendre l'arrêt d'annulation, il est peu probable que la société CZH INVEST et Monsieur COLIN puissent récupérer leur crédit qui est aujourd'hui gravement menacé. En effet, d'autres mesures auraient pu être envisagées et la situation ne conduit pas nécessairement à la fermeture de l'établissement (ou au rejet de l'implantation d'un nouvel établissement pour les communes visées par les projets d'expansion de la première requérante). Votre arrêt, au vu des moyens invoqués dans la présente requête, serait un signal clair en ce sens.

Par ailleurs, il est fort à craindre qu'une nouvelle mesure identique sera prise au-delà de la fermeture temporaire ordonnée. En effet, on ne pas perçoit ce qui, en l'état, pourrait mettre un terme à la situation puisque, après le mois de fermeture, le problème de fond demeurera. Il ne pourrait être valablement allégué qu'après la rentrée scolaire, la situation rentrera dans l'ordre au motif que les jeunes seront à nouveau occupés. En effet, les faits incriminés se produisent en soirée et donc en dehors des période de cours.»;

Considérant que, comme la requérante en convient, l'exécution de l'acte attaqué ne risque pas de compromettre la viabilité de la requérante; que l'acte attaqué ne contient aucune mention portant gravement atteinte à la réputation de la requérante ou procédant d'appréciations infamantes à son égard; qu'à supposer que l'acte attaqué porte néanmoins une certaine atteinte à sa réputation, le préjudice moral pourra être adéquatement réparé par un arrêt d'annulation; que l'influence de cet acte sur l'attitude des banques n'est pas établie et ne pourrait être rattachée directement à son exécution, dont elle ne serait qu'une conséquence indirecte; qu'en effet un des banquiers des requérant a écrit dans un message électronique: «J'espère par ailleurs que vous n'avez pas trop d'ennuis à Fosses. J'ai vu une indemnité passer devant moi. Tenez-moi au courant si problème.»; que ces propos sibyllins ne laissent nullement augurer de difficultés pour obtenir des financements; que le courrier adressé par une autre banque ne fait aucune allusion à la fermeture de l'établissement de Fosses-la-Ville;

Considérant que la relation faite par la presse de l'arrêté attaqué ne participe pas, elle non plus, à l'exécution de celui-ci; qu'il est légitime, dans un état démocratique,

que la presse informe ses lecteurs des décisions prises par les autorités publiques; qu'à supposer que l'information soit assortie de commentaires déplaisants ou diffamatoires pour les requérants, ce serait elle qui serait la cause d'un préjudice, et non l'acte attaqué; que le soupçon que des communes voisines refusent de nouvelles implantations est relatif à un préjudice purement hypothétique;

Considérant qu'en aucun de ses aspects, le risque de préjudice grave difficilement réparable allégué n'est établi;

Considérant qu'aucune des conditions requises pour que le Conseil d'Etat puisse suspendre l'exécution de l'acte attaqué n'est remplie; que la demande de suspension ne peut être accueillie;

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens concernant le second requérant, liquidés à la somme de 175 euros sont mis à sa charge.

Les dépens sont réservés pour le surplus.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre des vacations, le vingt-neuf août deux mille six par :

M. LEROY, Président de chambre,
M^{me} HONDERMARCQ, Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ

M. LEROY.