

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 231.940 du 13 juillet 2015

A. 216.388/XV-2837

En cause : **la société privée à responsabilité limitée COUMONT,**
ayant élu domicile chez
Mes François DEMBOUR et
Aurélien BORTOLOTTI, avocats,
place de Bronckart, n° 1,
4000 Liège,

contre :

la ville de Liège.

**LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS
DU CONSEIL D'ETAT, SIEGEANT EN REFERE,**

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 8 juillet 2015, la société privée à responsabilité limitée COUMONT sollicite "la suspension d'extrême urgence et l'annulation de la décision prise par la Ville de Liège le 19 juin 2015, lui notifiée, par porteur, le 29 juin 2015 et lui imposant la fermeture de l'établissement «New 7 Express» sis Boulevard de la Sauvenière 186 à 4000 Liège, du jeudi 20 h au vendredi 9h, du vendredi 18h au samedi 9h, du samedi 18 h au dimanche 9 h, les veilles de jours fériés 18h au lendemain 9h pour une durée ininterrompue de deux mois, prenant cours le jour de la notification de l'arrêté".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Une ordonnance du 9 juillet 2015, notifiée aux parties, convoque celles-ci à comparaître le 10 juillet 2015 à 10 heures.

M. le Conseiller d'Etat, Président f.f., David DE ROY, a exposé son rapport.

Mes Alexandru LAZAR et Mathilde COUNSON, loco Mes François DEMBOUR et Aurélien BORTOLOTTI, avocats, comparaisant pour la partie requérante, ont présenté leurs observations.

M^{me} l'Auditeur au Conseil d'Etat, Muriel VANDERHELST, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

Tels que les relate la requérante, les faits utiles à l'examen de la demande peuvent être exposés comme suit :

" A.-

La requérante est la propriétaire d'un magasin de nuit dénommé «New 7 Express», situé Boulevard de la Sauvenière, n° 186 à 4000 Liège.

Il s'agit du seul magasin exploité par la requérante.

Comme la plupart des commerces de ce type, les articles mis en vente sont essentiellement des produits de presse, d'alimentation générale, l'alcool et les cigarettes.

L'une des entrées de ce magasin, située boulevard de la Sauvenière, est reprise dans le périmètre défini par un règlement de police de la Ville de Liège du 24 février 2014 «relatif au lieu-dit 'le Carré'».

(...)

B.-

Le règlement communal de la Ville de Liège, fondé sur les articles 119, 119bis et 135, §2, de la Nouvelle Loi communale, explique comme suit ses objectifs, en termes de préambule :

« Considérant qu'il ressort d'un rapport établi par les services de police le 4 février 2014, que l'on assiste de plus en plus souvent à un phénomène de consommation d'alcool dans le lieu-dit «le Carré» en dehors de tout contexte festif ou organisé, hors de tout établissement; que ce rapport confirme les constats déjà effectués antérieurement;

Considérant qu'il ressort de ce rapport qu'un très jeune public fréquente ce lieu-dit en fin d'après-midi laissant la place à des personnes plus âgées en soirée, moment où la consommation d'alcool est la plus importante;

Considérant que les services de police mettent en exergue les troubles liés à cette consommation d'alcool sur la voie publique, tels que notamment, bagarres, bouteilles en verre, verres et canettes servant d'armes;

(...)

Considérant qu'il apparaît que dès le jeudi jusqu'au dimanche ainsi que les veilles de jours fériés, à certaines heures, la fréquentation des établissements voit son potentiel de personnes à risque en augmentation;

(...)

Considérant que l'insécurité générée par cette situation devenue progressivement récurrente crée un légitime émoi auprès de la population;

Considérant qu'il est raisonnable de considérer, compte tenu du caractère commercial du périmètre considéré, que les commerçants et les chalandes doivent pouvoir bénéficier de la tranquillité publique;

Considérant également les difficultés de nettoyer les lieux avant huit heures du matin, en raison de la présence importante de personnes encore sur place et au comportement agressif de certaines personnes sous l'emprise de l'alcool à l'adresse des services de nettoyage;

Considérant que des mesures de police adaptées, géographiquement limitées et proportionnelles à la nature et à l'importance des troubles auxquels il convient de faire face, sont de nature à faire disparaître les troubles ou à tout le moins de les faire diminuer de manière substantielle; et qu'elles faciliteront l'intervention efficace des forces de l'ordre tout en contribuant à l'éloignement des importuns responsables du climat d'insécurité ambiant».

C.-

Le règlement reprend essentiellement les dispositions suivantes, en ce qui concerne les magasins de nuit :

« Article 4 : Champ d'application ratione temporis

Les interdictions formulées aux articles 5 et 6 sont de stricte application pour les périodes suivantes :

du jeudi 20h00 au vendredi 9h00;
du vendredi 18h00 au samedi 9h00;
du samedi 18h00 au dimanche 9h00;
les veilles de jours fériés de 18h00 au lendemain 9h00.

Article 5 : Vente et délivrance de boissons

La vente de boissons alcoolisées dans les magasins est interdite.

Il est interdit de vendre des boissons contenues dans des verres et bouteilles en verre.

Il est également interdit de vendre des boissons alcoolisées en canettes.

La délivrance de boissons devra être réalisée dans des contenants en matériau souple ou semi-rigide.

Article 6 : Consommation de boissons

Il est interdit de pénétrer et de demeurer dans le périmètre du lieu-dit «le Carré» en possession de boissons dans un contenant autre qu'en matériau souple ou semi-rigide.

(...)

Article 13: Sanctions

§1. Les infractions à l'article 5 du présent règlement seront punies d'une amende administrative s'élevant à un maximum de 175 euros, et portée au double en cas de récidive.

Elles pourront également faire l'objet d'une fermeture administrative de l'établissement à titre temporaire ou définitif prononcée par le Collège communal sur pied de l'article 45 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales».

D.-

Le magasin fait l'objet, durant l'année 2014 et 2015, de plusieurs constats d'infraction à l'article 5 du règlement communal.

Ces constats n'ont cependant, à ce jour, pas donné lieu à une sanction administrative prononcée par le fonctionnaire sanctionnateur.

E.-

Le 30 avril 2015, le gérant de la requérante reçoit le message suivant :

« Le Commissaire dirigeant le commissariat de police de Wallonie Liège-Centre a rédigé deux rapports, en date des 31 mars et 22 avril 2015, portant sur votre établissement.

Les faits repris dans ces rapports, dont copies en annexe, m'amènent à envisager une mesure de fermeture de votre établissement, sur base de l'article 13 du Règlement de police relatif au lieu-dit 'Le Carré' du 24 février 2014.

Avant toute prise de décision, je vous informe que M. Serge MANTOVANI, Directeur général adjoint, me représentant, vous recevra le lundi 1^{er} juin 2015 à 15 heures 30', en son bureau situé au rez-de-chaussée de l'Hôtel de Ville, place du Marché n°1 à 4000 Liège. Je vous saurai gré d'être personnellement présent».

Sont joints à ce courrier les deux rapports rédigés par la police locale, qui font état des constats liés à plusieurs violations des articles 4 et 5 du règlement communal.

F.-

Le gérant de la requérante et son conseil de l'époque sont entendus le 1^{er} juin 2015.

G.-

Le 19 juin 2015, le Collège communal de la partie adverse adopte la décision suivante :

« (...)

Considérant les rapports de police établis par M. le Commissaire dirigeant le commissariat de police de Wallonie Liège-Centre (référence DRQB/WLC/MM/CS/ 003341/2015 du 31/03/2015 et DRQBMILC/iViM/CS/004137/2015 du 22/04/2015) sollicitant la fermeture administrative de l'établissement dont objet;

Considérant qu'un certain nombre d'infractions au règlement susvisé ont été constatées suite à des interventions de la police, à savoir :

- le 30/04/2014 (vente de boissons alcoolisées à deux clients),
- le 19/07/2014 (vente de boisson alcoolisée à un client),
- le 22/08/2014 (vente de boisson alcoolisée à un client);

Considérant que lors de ces trois interventions, M. ABUL KASHEM, tenancier de l'établissement, a reconnu les faits; que des comptes-rendus administratifs ont été dressés et que le règlement en vigueur a été dûment rappelé à M. ABUL KASHEM ainsi qu'à M. SARKÉR;

Considérant que, malgré ces avertissements de nouveaux faits ont été constatés par les services de police, à savoir :

- le 14/02/2015 à 00 heure 50' (vente d'alcool en canette),
- le 15/02/2015 à 23 heures 37' (vente d'alcool dans une bouteille en verre),
- le 19/02/2015 à 23 heures 57' (vente d'alcool en canette),
- le 07/03/2015 à 21 heures 35' (vente d'alcool en canette),
- le 09/04/2015 à 20 heures 38' (vente d'alcool dans une bouteille en verre),
- le 11/04/2015 à 02 heures 40' (vente d'alcool dans une bouteille en verre),
- le 16/04/2015 à 21 heures (vente d'alcool dans une bouteille en verre);

Considérant que, par courrier remis par porteur le 30/04/2015, l'exploitant de l'établissement susvisé a été informé qu'une procédure de fermeture, fondée sur l'article 13 § 1 du Règlement de police relatif au lieu-dit 'Le Carré' du 24 février 2014, était initiée et qu'il lui était loisible, conformément au prescrit légal, d'être entendu en ses moyens de défense;

Considérant que l'exploitant a également été informé de cette procédure par l'envoi d'un courrier recommandé avec accusé de réception en date du 30/04/2015;

Considérant que l'exploitant a comparu à l'audience fixée le 01/06/2015;

Considérant qu'il ressort de cette audition, consignée dans un compte-rendu, que :

- le règlement communal en vigueur a été rappelé à l'exploitant,
- celui-ci rappelle la situation délicate dans laquelle il se trouve, entre sa volonté de respecter le règlement et son activité commerciale,
- il explique qu'il se trouve parfois face à des clients agressifs qui veulent absolument être servis,
- il indique avoir déjà contacté la police lorsqu'il se trouve dans ce genre de situation; qu'il lui aurait été répondu de servir les clients pour être 'tranquille',
- il connaît le Règlement communal en vigueur;

Considérant, au vu des éléments qui précèdent, qu'il apparaît bel et bien que l'établissement 'New 7 Express' ne respecte pas le Règlement susvisé;

Considérant qu'il convient de rappeler que l'exploitant a été dûment averti du risque de fermeture administrative de son établissement; que de nombreux rappels au Règlement susvisé lui ont été faits; qu'il n'a, dès lors, pas pris les mesures nécessaires pour éviter cette fermeture;

Considérant qu'il convient de mettre fin, de manière adéquate et proportionnée, à ces infractions et que le meilleur moyen pour y parvenir consiste en la fermeture de cet établissement;

Sur proposition de [sic];

DECIDE de fermer l'établissement 'New 7 Express' sis boulevard de la Sauvenière n°186 à 4000 LIEGE

- du jeudi 20 heures au vendredi 09 heures,
- du vendredi 18 heures au samedi 09 heures,
- du samedi 18 heures au dimanche 09 heures,
- les veilles de jours fériés 18 heures au lendemain 09 heures, pour une durée ininterrompue de deux mois, prenant cours le jour de la notification du présent arrêté.

Le présent arrêté sera affiché tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'établissement».

Il s'agit de l'acte attaqué".

IV. URGENCE

Thèse de la requérante

Dans sa requête, la requérante fait valoir ce qui suit :

" A. -

La décision du Collège communal a été notifiée en personne, par la police locale, à un employé de la requérante le 29 juin 2015.

La requérante a donc fait toute diligence pour saisir le Conseil d'Etat dans les conditions de l'extrême urgence. L'extrême urgence est établie.

Par ailleurs, l'exécution de la décision contestée est susceptible de causer un préjudice grave difficilement réparable à la requérante.

« § 2. La suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte contesté sont invoqués et à la condition que l'exécution immédiate de l'acte risque de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les arrêts par lesquels la suspension a été ordonnée sont susceptibles d'être rapportés ou modifiés à la demande des parties».

Pour satisfaire à cette condition, la partie requérante doit démontrer in concreto l'existence du risque de préjudice grave difficilement réparable que risque d'entraîner l'exécution de la décision attaquée, si elle n'est pas suspendue.

B. -

Votre Conseil est par ailleurs saisi alors que la période de sanction est en cours. A cet égard, l'acte attaqué mentionne que la sanction s'applique «pour une durée ininterrompue de deux mois, prenant cours le jour de la notification du présent arrêté».

Au moment où la présente requête est introduite, seule la première semaine de la période de sanction a été exécutée.

La période de sanction étant calculée en mois, celle-ci s'appliquera du 30 juin 2015 jusqu'au 29 août 2015 inclus, soit pendant 8 semaines supplémentaires.

C. -

La requérante ne dispose que d'un seul établissement. Le magasin qui fait l'objet de la fermeture est donc sa seule source de revenus.

La fermeture partielle imposée concerne les nuits de la semaine où n'importe quel magasin de nuit réalise son meilleur chiffre d'affaires. L'exécution de la sanction (disproportionnée) prise par la Ville de Liège va fortement affecter la rentabilité de l'établissement, et est même de nature à menacer gravement son équilibre financier.

D. -

La décision du Collège communal a par ailleurs pour effet de porter atteinte à la réputation de la requérante.

La requérante – dans ses contacts avec l'autorité – a certes assumé le fait de vendre de l'alcool dans les plages horaires pour lesquelles la Ville de Liège a imposé une interdiction.

La fermeture administrative, qui est objectivement une sanction grave, est toutefois susceptible de créer, auprès des clients de la requérante, la crainte que cette fermeture soit justifiée par des infractions bien plus sérieuses (hygiène, infractions à la réglementation sur le travail, troubles à l'ordre public ...), infractions que la requérante n'a pas commises.

La fermeture, dans sa disproportion, donne donc l'apparence de la commission d'une infraction grave. Peu de clients prendront la peine de lire la sanction ou de se renseigner sur les raisons exactes de la fermeture.

La fermeture aura donc un effet négatif important sur la réputation de l'établissement. Un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat n'est en aucun cas susceptible de rétablir cet aspect du préjudice subi par la requérante.

Notons que la sanction prévoit l'obligation pour la requérante d'afficher l'arrêté du Collège à l'intérieur et à l'extérieur de l'établissement. Il n'est donc pas possible à la requérante d'induire l'idée que la fermeture est simplement due aux horaires d'ouverture de l'établissement.

E.-

Le Conseil d'Etat a déjà considéré, dans un arrêt n° 46.572, du 22/03/1994, que : «La fermeture forcée d'un établissement commercial pour une durée de 6 mois entraîne naturellement pour son exploitant un préjudice grave difficilement réparable, sans que cet exploitant doive communiquer des éléments précis et chiffrés à ce sujet. Les problèmes financiers et autres inconvénients résultant de la mesure de fermeture attaquée ne sont pas résolus par le fait que le requérant a encore une autre exploitation ailleurs».

Dans son arrêt du 22/03/2012 (C.E., 22/03/2012, arrêt n° 218.594, SPRL AL AMAL JDID C./ le Bourgmestre de la Commune d'Anderlecht et la Commune d'Anderlecht), le Conseil d'Etat a décidé que : «En règle générale, il peut être admis, même en l'absence de documents comptables convaincants, que la fermeture d'un établissement, dont l'exploitation constitue l'unique source de revenus d'une société, soit de nature à empêcher celle-ci de faire face à ses obligations et, par conséquent, de la conduire à la faillite».

Le Conseil d'Etat a, également, énoncé que (C.E., 10/04/2003, arrêt n°118.218, AKSOY C./Ville de Liège, le Bourgmestre de la Ville de Liège) : «Considérant que le requérant justifie l'extrême urgence alléguée par la circonstance que son établissement est d'ores et déjà fermé, ce qui le prive pour trois mois de la totalité de ses ressources, estimant que le recours à la procédure normale de référé, en raison des délais qu'elle implique, ne pourrait prévenir la réalisation du dommage dont il se prévaut par ailleurs;

Considérant que l'extrême urgence ainsi alléguée est justifiée à suffisance; qu'en outre, le délai de six jours écoulé entre la notification de l'acte attaqué et l'introduction du présent recours ne dément pas cette extrême urgence».

Il apparaît que la décision contestée est assortie d'une mesure d'exécution par la contrainte, de sorte que l'imminence du péril est établie.

Dans ces conditions, la preuve du risque d'un préjudice grave difficilement réparable est correctement remportée.

Le recours est recevable".

A l'audience du 10 juillet 2015, la requérante a déposé son compte de résultats afférent à l'exercice 2014, ainsi que des factures portant sur des livraisons récentes.

V. DECISION DU CONSEIL D'ETAT

En ses deux premiers alinéas, l'article 17, paragraphe premier, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, est libellé comme suit :

" Art. 17. § 1^{er}. La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, 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, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.

Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment :

- 1° s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation;
- 2° et si au moins un moyen sérieux susceptible prima facie de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué".

Depuis le 1^{er} mars 2014, l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, tel que modifié par l'article 6 de la loi du 20 janvier 2014, prévoit désormais que la suspension peut être ordonnée à tout moment notamment s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. Cette notion d'urgence doit donc être mise en rapport avec le délai habituel de traitement des affaires en annulation et il y aura bien urgence si le requérant ne peut attendre l'issue de la procédure en annulation, sous peine de se trouver dans une situation dont les conséquences pourraient entraîner une atteinte irréversible à ses intérêts. Le risque d'une telle atteinte doit être démontré concrètement dès l'introduction de la requête.

Dans sa requête, la requérante fait état, d'une part, des conséquences de la diminution attendue de son chiffre d'affaires sur sa viabilité et sur la rentabilité de son activité et, d'autre part, de l'atteinte portée à sa réputation par l'acte attaqué.

Considérée au regard des résultats de l'exercice 2014, la diminution du chiffre d'affaires à laquelle la requérante déclare s'attendre du fait de la fermeture de son établissement imposée par l'acte attaqué n'apparaît pas susceptible de compromettre sa viabilité. Le risque d'atteinte à la rentabilité de son activité n'est, par ailleurs, démontré par aucun élément concret et ne se déduit, en toute hypothèse, pas du seul fait que les périodes de fermeture sont celles au cours desquelles l'affluence de la clientèle est censée être plus importante.

Quant à l'effet de la fermeture sur la réputation de la requérante, celle-ci l'identifie dans la crainte que cette fermeture ait été commandée par des infractions bien plus graves que la vente d'alcool aux heures durant lesquelles elle était interdite,

crainte que pourraient nourrir les clients ne prenant pas la peine de lire l'arrêté du collège communal de la partie adverse qui, selon les termes de son dispositif, doit être affiché tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'établissement. Force est toutefois de constater que la crainte ainsi décrite résulterait de l'attitude de la clientèle de la requérante, et non de l'exécution de l'acte attaqué.

La condition relative à l'urgence qu'il y aurait à statuer n'est pas remplie.

La demande de suspension ne peut, en conséquence, être accueillie,

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

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'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre des vacations, siégeant en référé, le treize juillet deux mille quinze par :

M. David DE ROY,	Conseiller d'Etat, Président f.f.,
M ^{me} Florence VAN HOVE,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Florence VAN HOVE.

David DE ROY.