

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**  
**LE PRÉSIDENT DE LA XV<sup>e</sup> CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ**  
**A R R Ê T**

n° 241.894 du 25 juin 2018

A. 225.465/XV-3771

En cause : **BERBER** Semih,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Jonas MATHIEU, avocat,  
rue Large Voie 226  
4040 Herstal,

contre :

**la ville de Herstal**, représentée  
par son Collège communal,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Éric LEMMENS et Élisabeth KIEHL, avocats,  
boulevard de la Sauvenière 68 bte 212  
4000 Liège.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 15 juin 2018, Semih BERBER demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "la décision du collège communal de la ville de HERSTAL prise en sa séance du 11 juin 2018, ayant pour objet d'ordonner la fermeture immédiate de l'établissement Le Palace, sis rue Hoyoux 93 à 4040 HERSTAL, exploité par Monsieur Semih BERBER et ce en tant que l'établissement répond à la définition d'un bar à *chichas* au sens de l'article 1<sup>er</sup> du règlement de police du 26 juin 2017 relatif à l'implantation et à l'exploitation de bars à *chichas* et assimilés" et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

*II. Procédure*

Par une ordonnance du 18 juin 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 juin 2018 à 10 heures.

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

M<sup>e</sup> Jonas MATHIEU a, le 21 juin 2018, transmis des documents au Conseil d'État.

M<sup>me</sup> Diane DÉOM, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M<sup>es</sup> Jonas MATHIEU et Claire MARTIN, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Élisabeth KIEHL, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> Muriel VANDERHELST, auditeur au Conseil d'État, a été entendu 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. Un règlement communal de police relatif à l'implantation et à l'exploitation de bars à *chichas* et assimilés sur le territoire de la commune de Herstal, adopté le 26 juin 2017, prévoit notamment ce qui suit:

" Article 1. – Définitions.

Au sens du présent règlement, il convient d'entendre par:

*Chichas*:

Tout objet de type narguilé, ou pipe orientale équipée d'un petit réservoir d'eau parfumée, qui permet de fumer grâce à un système d'évaporation d'eau.

Bar:

Etablissement dont l'activité principale et permanente consiste à servir des boissons, y compris des boissons alcoolisées, destinées à être consommées sur place.

Bar à *chichas*:

Bar dans lequel il est possible de fumer la *chicha*. Les termes étant pris au sens défini ci-dessus.

Article 2. – Interdictions

L'exploitation d'un bar à *chichas* ou assimilés sur le territoire de Herstal est:

a) interdite à moins d'un kilomètre d'un établissement d'enseignement, d'une infrastructure sportive, d'un milieu d'accueil de la petite enfance, d'un centre culturel, d'un lieu culte ainsi que de la gare;

b) soumise à une autorisation du Bourgmestre aux conditions énoncées ci-dessous:

Les distances sont calculées à partir des limites extérieures de la ou des parcelle(s) sur laquelle (lesquelles) est installé l'un des établissements repris ci-dessus.

La demande d'autorisation d'implantation et d'exploitation doit être introduite par l'exploitant de l'établissement auprès du chef de corps de la police locale, rue Pépin 20 à 4040 Herstal, accompagnée des documents suivants:

- un extrait de casier judiciaire du ou des exploitant(s);
- une copie de l'acte de propriété de l'immeuble où se situe l'établissement ou du bail avec, dans ce cas, la détermination précise du bien loué, la durée du bail, les coordonnées du bailleur et celles du preneur et le montant du loyer.

Le ou les demandeurs ne peuvent avoir fait l'objet, dans les cinq dernières années précédant la demande, d'une sanction administrative ou d'une mesure de fermeture d'un établissement dont ils avaient l'exploitation.

Cette demande doit être introduite au moins trois mois avant le début de l'activité commerciale.

### Article 3. – Sanction

En cas d'infraction au présent règlement, le Collège communal ordonnera la fermeture immédiate de l'établissement. (article 4, § 1, 4<sup>o</sup> et article 45 de la loi du 24 juin 2013 sur les sanctions administratives communales).".

2. Le requérant a repris depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2017, suite à une cession de fonds de commerce, l'exploitation de l'établissement "Le Palace", situé 93, rue Hoyoux, à Herstal. Cet établissement entre dans le champ d'application du règlement précité. Le requérant expose avoir cru que l'établissement était régulièrement exploité dès avant l'adoption du règlement de police du 26 juin 2017, alors qu'en réalité il n'a été ouvert "officiellement et en toute légalité" qu'en juillet 2017. Le requérant s'est vu notifier ce règlement le 24 octobre 2017.

3. Il ressort d'un pro justitia établi le 17 novembre 2017 que l'établissement Le Palace est ouvert et qu'il y a des *chichas* sur certaines tables. Il y est également mentionné que l'établissement se trouve à moins d'un kilomètre d'un établissement scolaire.

4. Le 5 décembre 2017, la partie adverse adresse au requérant un avertissement suivant lequel le collège communal précise, en sa séance du 4 décembre 2017, ce qui suit : "Une sanction administrative de fermeture de l'établissement le Palace, rue Hoyoux 93 à 4040 Herstal, sera imposée à Monsieur Semi BERBER si l'infraction au règlement de police du 26 juin 2017 relatif à l'implantation et à l'exploitation de bars à *chichas* et assimilés constatée perdure au-delà d'un délai de trois jours à dater du jour de l'envoi de la notification du présent avertissement".

5. Le 22 janvier 2018, un pro justitia est dressé constatant que l'établissement le Palace est ouvert et qu'on y relève la présence de *chichas* sur diverses tables.

6. Le 20 février, le requérant reçoit un courrier le convoquant "aux fins de l'entendre en ses moyens de défense préalablement à la décision relative à la sanction administrative de fermeture de l'établissement [...]".

7. Le 19 mars, le collège communal entend le requérant, assisté de son conseil. Ils soulèvent notamment la circonstance qu'en égard à la cartographie de la commune, la limite d'un kilomètre équivaut à interdire purement et simplement l'exploitation de tels établissements sur le territoire communal, ce qui restreint indûment la liberté de commerce et d'industrie. Ils font également valoir qu'aucun trouble de voisinage n'a été constaté au cours des six mois d'ouverture de l'établissement.

8. Le 11 juin, le collège communal adopte l'acte attaqué, qui ordonne la fermeture immédiate de l'établissement "en tant [qu'il] répond à la définition d'un bar à *chichas* au sens de l'article 1<sup>er</sup> du règlement de police" précité.

Cette décision est notifiée au requérant par un courrier recommandé du 12 juin, réceptionné le lendemain. Au jour de l'audience, les parties s'accordent sur le fait qu'elle n'a pas reçu d'exécution.

#### *IV. Urgence et extrême urgence*

##### *IV.1. Argumentation du requérant*

Le requérant justifie l'urgence qui l'amène à introduire une demande de suspension en faisant valoir que le péril invoqué est imminent, puisque l'acte attaqué ordonne la fermeture immédiate de l'établissement, et qu'il induira pour lui un très grave préjudice financier. Il relève que c'est le seul établissement qu'il exploite et son seul moyen de subsistance.

Il dépose des pièces comptables montrant que l'ensemble de ses revenus provient de cette activité, qui constitue sa première activité après la fin de ses études et qu'il a entamée depuis huit mois seulement. Les pièces produites indiquent, selon lui, qu'à ce stade d'exploitation d'un nouveau commerce, ses recettes permettent de rentrer dans les frais mais pas encore de subvenir à l'ensemble de ses besoins. Il fait valoir que la fermeture définitive et immédiate de son établissement après seulement huit mois d'exploitation serait de nature à ruiner tous les efforts qu'il a consentis. Il détaille les investissements effectués, entre autres pour mettre l'établissement en conformité avec les diverses normes applicables, investissements qu'il ne pourrait pas récupérer si son établissement venait à fermer définitivement. Il relève également les charges auxquelles il est astreint pour poursuivre l'exploitation,

notamment le loyer, qui fait l'objet d'une contestation pendante devant les juridictions judiciaires, les cotisations sociales, les primes d'assurance et les frais de justice. Il évoque le risque de la perte de clientèle si l'établissement devait fermer même pour quelques mois, cette clientèle n'étant pas encore "parfaitement acquise", ainsi que la perte du stock de marchandises qu'il a constitué. Il estime qu'en cas de fermeture, la perte encourue s'élèverait à environ 55.000 euros. Il ajoute que la fermeture de l'établissement, spécialement durant l'été, période propice à ce type d'établissement, entraînera un ébranlement du crédit et en définitive, sa faillite.

Le requérant considère qu'un tel péril est irréversible, puisqu'il serait amené à se trouver privé de toute rentrée sans qu'il ne puisse jamais y être remédié, même de manière rétroactive.

S'agissant de l'extrême urgence, il relève que la durée de traitement d'une demande de suspension selon la procédure ordinaire est d'au moins quatre mois, de sorte que la suspension qui interviendrait au terme d'une telle procédure serait dans une large mesure privée de toute utilité. Il invoque divers arrêts relatifs à la fermeture temporaire de débits de boissons ou à la limitation de leurs heures d'ouverture, et relève qu'en l'espèce, il s'agit bien d'une fermeture totale et définitive, à la saison la plus rentable. Il renvoie aux éléments relatifs à l'urgence pour conclure au caractère précaire de l'équilibre financier de l'établissement et relève que le déroulement de la procédure ordinaire aboutirait à le priver de tout revenu pendant plusieurs mois. Il insiste sur la circonstance qu'en raison de la coupe du monde de football, les semaines à venir sont particulièrement lucratives pour un tel établissement. Il affirme qu'outre la possibilité de pouvoir y consommer des *chichas*, pierre angulaire de l'exploitation de son commerce, il a mis en place un lieu de partage équipé de la climatisation où sont retransmis, sur quatre écrans plats, les plus belles affiches footballistiques. Il conclut que le traitement de cette affaire dans le cadre de la procédure de suspension ordinaire n'est pas envisageable dans le cas d'espèce puisque la coupe du monde sera terminée avant l'issue d'une telle procédure.

Il indique, par ailleurs, qu'il a fait toute diligence puisque l'acte attaqué lui a été notifié par dépôt sur place le 12 juin et par courrier reçu le 13 juin, et que la requête a été introduite à peine deux jours plus tard. Il constate qu'à ce stade, l'acte attaqué n'a pas encore été exécuté, mais que l'exécution effective en est imminente.

La veille de l'audience, il dépose des pièces complémentaires relatives à sa situation personnelle. Ces pièces doivent être écartées des débats.

#### *IV.2. Appréciation du Conseil d'État*

Aux termes de l'article 17, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 1<sup>o</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain et qu'elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit par des éléments probants, produits à l'appui de la demande, 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. Le paragraphe 4 du même article prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande de suspension.

Le recours à la procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnel, dès lors qu'il réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense de la partie adverse, l'instruction du dossier ainsi que la contradiction des débats. Sa recevabilité est subordonnée à la double condition de l'imminence d'une atteinte aux intérêts du requérant par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et de la diligence du requérant à prévenir cette atteinte et à saisir le Conseil d'État.

En l'espèce, la diligence du requérant pour introduire la demande de suspension d'extrême urgence de l'exécution de l'acte attaqué n'est pas contestable.

Toutefois, l'acte attaqué est fondé sur un règlement communal connu du requérant à tout le moins depuis le 24 octobre 2017, date à laquelle la partie adverse le lui a fait notifier individuellement. Ce règlement subordonne l'exploitation d'un bar à *chichas* à une autorisation préalable que le requérant n'a pas sollicitée, ce qu'il explique en indiquant qu'il n'a pas jugé utile de le faire puisqu'il ne se trouvait pas dans les conditions requises pour l'obtenir. Le requérant conteste la légalité du règlement précité sur divers points, mais aucun des moyens de la requête ne met en cause le principe de la nécessité d'une autorisation préalable. Dès lors, même si l'un des moyens devait être reconnu sérieux, la suspension de l'exécution de l'acte attaqué ne permettrait pas au requérant de poursuivre légalement l'exploitation de son établissement, puisqu'il ne dispose pas de l'autorisation requise et qu'il ne l'a, à ce jour, pas demandée.

Lorsqu'un établissement fonctionne sans autorisation, le règlement ne prévoit pas d'autre sanction que sa fermeture. En s'abstenant de solliciter une autorisation - quitte à s'exposer à un refus contre lequel il pourrait exercer des voies

de recours -, le requérant s'est exposé en connaissance de cause à la sanction de la fermeture d'établissement, qui lui a été annoncée dans l'avertissement du 5 décembre 2017.

En outre, les inconvénients exposés dans la requête sont ceux que provoquerait une fermeture totale de l'établissement. Or, l'acte attaqué n'impose la fermeture de celui-ci qu'en tant qu'il fonctionne comme bar à *chichas*. Il ne compromet donc pas la poursuite d'une activité de débit de boissons dans le respect des lois et règlements régissant cette activité. Le requérant indique à l'audience que l'exploitation en tant que débit de boissons simple ne permettrait pas d'éviter les conséquences commerciales qu'il redoute. Les parties semblent s'accorder sur le fait qu'en principe les *chichas* ne peuvent être consommées que dans le fumoir. Le requérant ne produit aucun élément objectif permettant de conclure que l'importance de ces produits est déterminante pour le maintien de son commerce même pendant la durée de la procédure ordinaire en suspension.

Il résulte de ces éléments que l'affaire ne présente pas une extrême urgence incompatible avec son traitement selon la procédure ordinaire en suspension. La demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence ne peut être accueillie.

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

**Article 1<sup>er</sup>.**

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<sup>er</sup>, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

**Article 4.**

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV<sup>e</sup> chambre  
siégeant en référé, le vingt-cinq juin deux mille dix-huit, par :

Diane DÉOM,  
Caroline HUGÉ,

conseiller d'État, président f.f.,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Diane DÉOM.