

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 247.482 du 30 avril 2020

A. 224.085/XV-3.613

En cause : **la société privée à responsabilité limitée ECO-LOGICA**,
ayant élu domicile chez
M^e Benoît LOMBART, avocat,
avenue Winston Churchill 210
1180 Bruxelles,

contre :

la ville de Bruxelles,
représentée par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 décembre 2017, la société privée à responsabilité limitée Eco-Logica demande l'annulation de « l'arrêté du 27 octobre 2017 par lequel le bourgmestre de la Ville de Bruxelles ordonne la fermeture de l'établissement qu'elle exploite sous la dénomination "NEW LONDON", avec effet pour une durée d'un mois à dater de sa notification ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Yves Delval, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a traité le dossier.

Par une ordonnance du 18 février 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 mars 2020.

Au vu des mesures de confinement décidées par le Gouvernement fédéral dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19, l'audience du 17 mars 2020 a été supprimée, les parties ayant été averties par un courriel du 13 mars 2020.

Conformément à l'article 3 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite, les parties ont été invitées à marquer leur accord sur la poursuite de la procédure sans audience publique.

Par des courriels du 23 avril 2020, M^e Benoit Lombart, avocat, représentant la partie requérante, et M^e Gaëtan Vanhamme, *loco* M^e Jean-Paul Lagasse, avocat, représentant la partie adverse, ont marqué leur accord pour que l'affaire soit traitée sans audience publique et ont informé le Conseil d'État qu'ils se référaient à leurs écrits de procédure.

M. Yves Delval, auditeur au Conseil d'État, a donné un avis écrit conforme au présent arrêt.

À la suite de la communication de cet avis aux parties en date du 29 avril 2020, les débats ont été clos et l'affaire prise en délibéré.

Conformément à l'article 5 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite, toutes les notifications et communications du Conseil d'État sont faites par la voie électronique en vertu des mesures prises par le gouvernement dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19.

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. La partie requérante exploite un établissement au n° 41 de l'avenue de la Brabançonne à Bruxelles sous la dénomination « NEW LONDON ».

2. Entre le 6 mai et le 10 septembre 2017, trois procès-verbaux ont été dressés pour tapage nocturne. Il ressort de ceux-ci que l'on pouvait entendre de la musique provenant de l'établissement à un niveau qui dépasse largement le niveau sonore du quartier.

3. La partie adverse informe la partie requérante, par un courrier du 16 octobre 2017, de son intention de prendre un arrêté imposant la fermeture de son établissement car la tranquillité publique est fortement perturbée dans et autour de celui-ci. Elle joint à ce courrier un projet de décision prévoyant une fermeture d'un mois et la convoque pour exposer oralement ses moyens de défense, le 26 octobre suivant.

4. Lors de l'audition, le gérant de la partie requérante relève qu'il est conscient de la problématique et qu'il surveille le niveau sonore lorsqu'il est présent et il propose des mesures telles que la création d'un sas et l'installation d'un limiteur de son.

5. Par un arrêté du 27 octobre 2017, la partie adverse ordonne la fermeture de l'établissement exploité par la partie requérante pour une durée d'un mois. Il s'agit de l'acte attaqué qui a été notifié par porteur le même jour et par un courrier du 31 octobre 2017. Il est rédigé comme suit :

« Arrêté du bourgmestre portant fermeture temporaire d'un débit de boissons

Le bourgmestre,

Vu les articles 133, alinéa 2 et 135 de la Nouvelle Loi Communale;

Vu les procès-verbaux BR.92.LL.066000/2017 du 02/07/2017, BR.92.LL.088900/2017 du 10/09/2017, relatifs à la constatation de nuisances engendrées par les activités dans et aux abords de l'établissement "NEW LONDON" sis avenue de la Brabançonne 41, à 1000 Bruxelles, exploité par la SPRL ECO-LOGICA;

Vu la concertation préalable avec les autorités policières;

Vu les procès-verbaux de Police précités desquels il ressort que des nuisances importantes et variées ont pu être observées au sein et aux abords directs de l'établissement;

Que, plus précisément, le 2 juillet 2017 à 2h37, la police a constaté un tapage nocturne en provenance de l'établissement étant donné que l'intensité des ondes sonores émanant de l'établissement "NEW LONDON" dépassait fortement le niveau du bruit ambiant de la rue;

Qu'arrivés sur place, les agents constatent que la porte d'entrée est ouverte et que la musique est audible à +/-20 mètres de l'établissement;

Que, par ailleurs, le 10 septembre 2017 à 00h10, la police a également constaté un tapage nocturne en provenance du "NEW LONDON";

Considérant qu'antérieurement, des tapages nocturnes ont également été constatés en date du 6 mai 2017 (PV BR.92.LL.046266/2017) et plus anciennement en 2016 (BR.92.LL.009172/2016) et ont fait l'objet d'une procédure de sanction administrative;

Que, malgré l'entame de cette procédure administrative, des plaintes de riverains sont encore fréquemment enregistrées par la police;

Considérant que ces faits générés par l'établissement troublent manifestement tant la tranquillité que la sécurité publiques;

Considérant qu'il ressort des procès-verbaux susmentionnés que les troubles générés par l'établissement "NEW LONDON" sont importants et persistants;

Considérant que, au vu du dossier de pièces, l'établissement "NEW LONDON" est incontestablement à l'origine de troubles à la tranquillité et à la sécurité publiques et qu'il convient d'y mettre fin;

Considérant que l'intéressé a été avisé de l'intention du bourgmestre de prendre un arrêté de fermeture à l'encontre de son établissement;

Considérant que l'exploitant de l'établissement a pu exposer ses moyens de défense devant Monsieur le bourgmestre ou son délégué et que le principe "audi alteram partem" a été respecté;

Vu le procès-verbal d'audition des représentants de l'établissement, "NEW LONDON", Messieurs S.A. et K.C.;

Considérant que les représentants ont affirmé être conscients de la problématique de la situation et sont prêts à installer un limiteur de son ainsi qu'à procéder à la création d'un sas à l'entrée de l'établissement;

Considérant qu'il est constant que l'autorité publique peut limiter l'exercice d'une liberté publique, en l'occurrence celle d'exercer librement une activité commerciale, lorsque la mesure prise est nécessaire pour préserver l'ordre public, en l'occurrence la tranquillité et la sécurité publiques;

Considérant que, dans le strict respect du principe de proportionnalité, il s'indique de limiter la liberté de commerce dans l'exacte mesure où elle porte atteinte à la liberté publique;

Considérant que la fermeture de l'établissement est la seule mesure apte à restaurer la tranquillité et la sécurité publiques;

Considérant qu'au vu des différentes mesures envisagées par l'établissement, il convient de limiter la mesure dans le temps puisque celle-ci cessera de produire ses effets un mois après sa notification,

ARRÊTE :

Article 1 : En vue de maintenir la tranquillité publique autour de l'établissement "NEW LONDON" sis avenue de la Brabançonne 41 à 1000 Bruxelles, ce dernier, exploité par la SPRL ECO-LOGICA sera fermé pour une durée d'un mois à dater de la notification du présent arrêté.

Article 2 : Monsieur le Commissaire divisionnaire de Police-chef de Corps est chargé de la notification du présent arrêté et de son respect.

Article 3 : La présente décision sera affichée sur l'établissement susvisé.

[...] ».

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de la violation de la Constitution, notamment de ses articles 10, 11 et 33, de la Nouvelle loi communale, notamment de ses articles 133, alinéa 2, 134^{quater} et 135, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791 et du principe de la liberté de commerce et de l'industrie, du principe de proportionnalité, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'excès de pouvoir et de l'absence, de l'erreur ou de l'insuffisance dans les causes ou les motifs.

La partie requérante expose tout d'abord que le fondement légal de l'acte attaqué repose sur la compétence générale prévue par les articles 133, alinéa 2, et 135 de la Nouvelle loi communale alors qu'une décision de fermeture d'un établissement à la suite de troubles à l'ordre public qui sont la conséquence de comportements survenant à l'intérieur de l'établissement devrait se fonder sur l'article 134^{quater} de la même loi qui prévoit des règles particulières. Elle estime, ensuite, que l'acte attaqué porte atteinte de manière disproportionnée à la liberté de commerce et de l'industrie en ce qu'il ordonne une fermeture totale alors que les troubles à l'ordre public n'ont eu lieu qu'à quatre reprises et à certaines périodes de la nuit. Selon elle, il convenait de limiter la fermeture aux heures pendant lesquelles les troubles se sont produits, à savoir après minuit. Elle considère encore que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé en ce que rien parmi les circonstances de fait invoquées ne permet d'ordonner la fermeture complète.

La partie adverse répond, quant à la première critique, que la jurisprudence estime qu'elle doit se fonder sur l'article 134^{quater} précité quant les conditions de son application sont rencontrées mais qu'il s'agit d'une règle dérogatoire donc d'interprétation restrictive et que, tenant compte de son champ d'application limité et de la nature de la mesure, elle s'est à bon droit fondée sur l'article 135 de la même loi. Quant à la seconde critique, elle relève que le décret d'Allarde a été abrogé, que la liberté d'entreprendre n'est pas absolue et que le Conseil d'État ne peut substituer son pouvoir d'appréciation, seule une erreur manifeste d'appréciation pouvant être censurée. Elle ajoute que la sanction tient compte du nombre d'interventions de la police pour des faits similaires, ainsi que des antécédents de l'établissement et que la motivation de l'acte attaqué relève que la mesure prise est nécessaire pour préserver l'ordre public, en l'occurrence la tranquillité et la sécurité publiques.

Dans son dernier mémoire, elle s'interroge sur l'intérêt de la partie requérante au moyen en ce qu'il est pris d'une erreur éventuelle du fondement légal de l'acte attaqué. Elle fait ainsi valoir que cette erreur n'a eu aucune incidence sur le sens de la décision prise, qu'elle n'a pas eu pour effet de priver la partie requérante d'une quelconque garantie et qu'elle est sans incidence sur la compétence de l'auteur de l'acte attaqué puisque c'est également le bourgmestre qui est habilité à ordonner une fermeture d'établissement sur la base de l'article 134^{quater} précité.

IV.2. Appréciation

À titre liminaire, le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation du décret d'Allarde dès lors que l'article 3 de la loi du 28 février 2013 introduisant le Code de droit économique a abrogé ledit décret.

L'article 134^{quater} de la Nouvelle loi communale dispose comme suit :

- « 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.
Ces mesures cesseront immédiatement d'avoir effet si elles ne sont confirmées par le collège des bourgmestre et échevins à sa plus prochaine réunion.
La fermeture ne peut excéder un délai de trois mois. La décision du bourgmestre est levée à l'échéance de ce délai ».

Il ressort de la combinaison des articles 135, § 2, et 133, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale que le bourgmestre d'une commune est compétent pour veiller à la sauvegarde de l'ordre public sur le territoire de sa commune et qu'il peut, à ce titre, adopter des mesures de police à portée individuelle. Cette compétence peut s'exercer à l'égard de lieux privés dès lors que ceux-ci seraient source d'un trouble à l'ordre public. Toutefois, lorsque les conditions d'application de l'article 134^{quater} sont réunies et que le bourgmestre estime devoir ordonner la fermeture de l'établissement concerné, il doit se fonder sur cette disposition, à l'exclusion des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale.

Il ressort des données de la cause, d'une part, que le tapage nocturne lié à la musique diffusée dans l'établissement est une atteinte à l'ordre public aux alentours de l'établissement en raison de comportements au sein de celui-ci et que, d'autre part, la partie adverse ordonne une fermeture totale de l'établissement en raison de ces troubles. Les conditions d'application de l'article 134^{quater} sont dès lors réunies même si cet article doit être interprété strictement.

Dès lors que le bourgmestre de la partie adverse a adopté l'acte attaqué sur la base d'une compétence qu'il ne pouvait pas mettre en œuvre dans le cas d'espèce, le moyen soulevé est d'ordre public et peut l'être d'office par le Conseil

d'État. La question de l'intérêt au moyen n'est en conséquence pas pertinente. En tout état de cause, la partie requérante a bien été privée d'une garantie dans la mesure où le collège des bourgmestre et échevins n'a pas pu confirmer l'acte attaqué alors que si le bourgmestre avait agi sur la base de l'article 134^{quater} précité, tel aurait été le cas avec la conséquence qu'à défaut d'une telle confirmation, la mesure aurait immédiatement cessé de produire ses effets.

Par conséquent, le moyen unique est fondé sur ce point.

V. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du 27 octobre 2017 par lequel le bourgmestre de la ville de Bruxelles ordonne la fermeture de l'établissement exploité par la société privée à responsabilité limitée Eco-Logica, sous la dénomination « NEW LONDON », avec effet pour une durée d'un mois à dater de sa notification, est annulé.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié aux parties par courrier électronique, avec accusé de réception.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé, par la XV^e chambre, le 30 avril 2020, par:

Pascale Vandernacht,
Diane Déom,
Marc Joassart,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht