

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 253.825 du 19 mai 2022

A. 236.394/XV-5087

En cause : **la société à responsabilité limitée
TOMORROW GROUP,**

ayant élu domicile chez
M^e Pascal PHILIPPART, avocat,
chemin des Dames, 19
4280 Hannut,

contre :

1. la ville de Hannut, représentée
par son collège communal,
2. le bourgmestre de la ville de Hannut,
ayant élu domicile chez
M^{es} Thierry WIMMER
et Nadia EL MOKHTARI, avocats,
rue Mitoyenne, 9
4840 Welkenraedt.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 16 mai 2022, la société à responsabilité limitée Tomorrow Group demande, d'une part, la suspension selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « l'arrêté du bourgmestre de la ville d'Hannut rendu à son égard en date du 6 mai 2022 » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 16 mai 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 mai 2022.

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

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Pascal Philippart, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{es} Thierry Wimmer et Nadia El Mokhtari, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier 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. Au mois d'août 2020, M^{me} N.P. reprend, en tant que gérante, l'activité d'un bar dénommé « *Beach bar* », situé à Hannut et précédemment exploité par M. J.-P.B., tout en devenant l'administratrice de la partie requérante.

2. Il ressort de l'acte attaqué que, depuis le mois d'août 2021, des troubles de voisinage sont causés par l'activité du *Beach bar*, obligeant les services de police à se rendre régulièrement sur les lieux pour constater principalement des faits de tapage nocturne liés à l'exploitation de la terrasse et au volume de la musique diffusée dans l'établissement.

3. Le bourgmestre de la partie adverse adresse ainsi un courrier recommandé à la gérance du bar, le 27 août 2021, pour l'informer d'un rapport de police établi le 19 août 2021 concernant des troubles à l'ordre public provoqués par des clients de l'établissement, les 13 et 14 août 2021. Dans ce courrier, le bourgmestre met en garde la gérante en indiquant que si les services de police devaient encore constater des nuisances, il pourrait décider de la fermeture de la terrasse de l'établissement et invite celle-ci à lui communiquer ses intentions pour mettre fin à ce tapage nocturne.

4. Le 8 mars 2022, la Gestion centre-ville de la commune d'Hannut, qui est une association sans but lucratif communale, signe avec plusieurs établissements Horeca, dont notamment le *Beach bar*, une charte mais aussi une convention de paiement pour l'intervention d'une société de gardiennage afin de mieux gérer les troubles à l'ordre public et d'aider les exploitants de ces différents établissements à préserver la tranquillité des riverains.

5. Le 11 mars 2022, le bourgmestre de la partie adverse adresse un courrier à la gérante du *Beach bar* pour la convier à une réunion avec des riverains

de son établissement et les services de police notamment pour aborder les nuisances liées au tapage nocturne de la clientèle de son établissement, la réunion devant avoir lieu le 23 mars suivant.

6. Il apparaît d'un compte rendu de la police que, les 18 et 19 mars 2022, le *Beach bar* est resté ouvert au-delà de l'heure autorisée par un règlement communal du 18 novembre 2021, soit 3 heures du matin.

7. Le 23 mars 2022, se déroule la réunion entre les riverains, la gérance du *Beach bar* et les autorités de la partie adverse au sujet des nuisances générées par l'activité du bar en soirée.

8. Le 23 avril 2022, de nouveaux incidents sont signalés avec des clients à l'extérieur de l'établissement et des nuisances sonores de sorte que des policiers interviennent pour disperser les clients et les inviter à rejoindre le parking. Certains mécontents s'en sont pris à la police et à leur combi. Ces incidents donnent lieu à un rapport de police du 27 avril suivant.

9. Dans la nuit du 30 avril au 1^{er} mai 2022, une bagarre éclate sur la « terrasse » du *Beach bar* à un moment où la police est appelée sur les lieux pour des faits de tapage nocturne. Il ressort du rapport de police du 3 mai 2022 que, ce soir-là, plusieurs événements ont eu lieu qui ont impliqué la mobilisation des services de police, les agents de sécurité n'étant pas en mesure de faire face à ceux-ci. La situation sera de plus en plus difficile à gérer et des renforts seront requis auprès d'autres zones de police avec comme conséquence deux arrestations judiciaires et une arrestation administrative. Le même rapport de police indique que la gérante de l'établissement était dépassée par la situation et qu'elle était elle-même dans un état d'ivresse. Par ailleurs, un policier a été blessé au genou et a subi une incapacité de travail. Enfin, le 1^{er} mai au matin, la gérante de l'établissement a informé la police qu'elle avait trouvé, devant son établissement, trois cartouches d'arme de chasse et une notice judiciaire du chef de menaces a, par conséquent, été rédigée par la police à destination du parquet.

10. Le 3 mai 2022, le bourgmestre de la partie adverse reçoit le rapport de la police qui fait état d'une bagarre générale, de tapage nocturne et de menaces et dont la conclusion précise ce qui suit :

« Les menaces directes proférées à l'encontre de cet établissement, l'impossibilité manifeste de la gérante à pouvoir en assurer la gestion en cause notamment de son état d'ivresse lors de nos interventions et les plaintes répétées des riverains nous font craindre une escalade de la problématique pour les prochains week-end. En effet, l'attitude désinvolte d'une clientèle alcoolisé[e] qui crie sur la terrasse, la violence et les bagarres à l'endroit, l'attitude agressive et outrageante à l'égard

de nos services et l'exaspération des riverains sont autant d'éléments qui nous permettent raisonnablement d'établir qu'en l'absence de mesures prises par l'autorité, ce type de faits sera récurrent et donc problématique.

De plus, ce seul établissement a monopolisé de nombreuses capacités policières ce week-end afin d'arrêter les auteurs de troubles, ramener le calme sur place, réaliser tous les devoirs judiciaires, la garde des personnes arrêtées, le rappel d'un officier et d'un membre du personnel pour assurer toutes les rédactions idoines.

Une telle capacité policière, dans l'hypothèse où ce type de fait serait récurrent, mettrait gravement en péril notre capacité disponible en cette période "après-COVID" où la reprise des activités et de nos missions de base est énergivore ».

11. Le 6 mai 2022, le bourgmestre de la partie adverse adopte l'acte attaqué qui ordonne la fermeture temporaire, pour une durée d'un mois, du bar géré par la partie requérante, l'arrêté de police étant notifié le jour même à la gérante.

12. En sa séance du 12 mai 2022, le collège communal confirme l'arrêté de police ici attaqué.

Il y a lieu de considérer que le présent recours s'étend aussi à cette dernière décision.

IV. Désignation de la partie adverse

Dès lors que le bourgmestre agit en sa qualité d'organe de la ville de Hannut, c'est cette dernière qui doit être désignée comme seule partie adverse, le bourgmestre devant être mis hors cause.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

VI. Exposé de l'extrême urgence

VI.1. Thèses des parties

La partie requérante invoque l'existence « d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable » dans son chef.

Ainsi, elle souligne qu'elle et sa gérante ont subi les affres des fermetures de l'Horeca dans le cadre de la crise sanitaire liée à la COVID-19. Selon elle, la décision du bourgmestre de fermer son établissement, pendant un mois, de mai à juin en l'occurrence, constitue une privation de rentrées qui met en péril son activité.

Elle expose qu'il s'agit de sa seule activité qui est déjà fragile sur le plan financier, qu'elle n'a pas perçu l'intégralité des indemnités promises par le gouvernement à ce jour, et qu'elle ne peut pas se permettre de perdre un mois d'activité dans ce contexte.

Elle fait aussi valoir que son image et celle du *Beach bar* sont mises à mal, notamment sur les réseaux sociaux, et que l'acte attaqué pourrait être à l'origine d'une perte financière pouvant entraîner la faillite de son activité.

Elle considère que ces éléments sont difficilement réparables et soutient que sa gérante souhaite poursuivre sereinement son activité, qu'elle a investi des sommes importantes pour être aidée dans la gestion de son activité, notamment par le système de vigiles mis en place par la commune. Selon elle, si la suspension de l'exécution de cette décision n'est pas rapide, il y aura certainement une fin d'activité, voire un dépôt de bilan. Elle ajoute que la mise en péril de son activité a aussi des répercussions pour les personnes qui travaillent pour elle ainsi que pour sa gérante qui doit faire face aux besoins des membres de sa famille.

Quant à l'extrême urgence à suspendre l'exécution de la décision attaquée, elle insiste sur la situation difficile de sa gérante notamment sur le plan financier ainsi que pour elle, d'autant que des motifs sérieux d'annulation ont été soulevés.

Elle estime également que l'acte attaqué donne du crédit à une volonté manifeste de la commune de protéger la police au détriment d'une société privée alors que, dans le cadre de son activité, sa gérante ne peut être considérée comme fautive ou méritant ce type de sanction. Elle est ainsi d'avis qu'il faut permettre à sa gérante de renouer avec les services des vigiles tels que mis en place par la ville de

Hannut et de poursuivre ce travail d'amélioration de la situation d'autant que les problèmes soulevés visent non pas le *Beach bar*, mais bien des tiers.

Dans sa note d'observations, la partie adverse critique l'exposé de l'extrême urgence de la partie requérante et particulièrement sa diligence à agir estimant qu'elle a mis un délai de dix jours pour saisir le Conseil d'État alors que l'acte attaqué impose une fermeture de 30 jours à son établissement et qu'elle n'a ainsi pas démontré avoir voulu prévenir l'inconvénient imminent dont elle se prévaut.

VI.2. Appréciation

Sur le recours à la procédure en référé, l'article 17 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« § 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.

[...]

§ 2. La requête en suspension ou en mesures provisoires contient un exposé des faits qui, selon son auteur, justifient l'urgence invoquée à l'appui de cette requête.

[...]

§ 4. Dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension ou de mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er}, la suspension ou des mesures provisoires peuvent être ordonnées, même avant l'introduction d'un recours en annulation, selon une procédure qui déroge à celle qui s'applique pour la suspension et les mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er} ».

L'urgence requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une certaine gravité causé au requérant par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Il revient au requérant d'identifier *ab initio*, dans sa requête, les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre

général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence. La charge de la preuve des conditions de l'urgence incombe au requérant, indépendamment des conditions propres à l'extrême urgence.

Par ailleurs, le recours à une procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnel en raison de ce que cette procédure réduit à un strict minimum les droits de la défense et l'instruction de la cause. Un tel recours ne peut être admis que lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors même que le référé ordinaire, de simple urgence, ne le pourrait pas.

Le requérant doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible, selon la procédure adéquate.

Cette double condition de diligence du requérant et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence.

Sur la diligence à agir, il ressort des pièces du dossier que l'acte attaqué a été notifié à la gérante de la partie requérante, le 6 mai 2022, en mains propres et qu'elle a indiqué, à côté de sa signature, ce qui suit :

« En désaccord total, je signe pour notification 15h48 ».

En introduisant son recours le 16 mai 2022, soit dans la limite des dix jours, il peut être considéré que la partie requérante a agi avec la diligence requise dès lors que la fermeture de son établissement est ordonnée jusqu'au 6 juin prochain et que le présent recours a encore un effet utile.

Quant à la condition de l'urgence, la partie requérante se prévaut à la fois d'une atteinte à sa réputation et d'une perte de son chiffre d'affaires avec un risque d'une éventuelle faillite.

Il est difficilement contestable que nombre d'acteurs du secteur de l'Horeca ont été confrontés à des manques à gagner en raison des mesures restrictives qui ont été imposées dans le contexte de la crise sanitaire. Il n'en reste pas moins qu'en agissant en référé d'extrême urgence, la partie requérante doit démontrer précisément en quoi l'exécution de l'acte attaqué lui fait craindre un péril imminent, grave et difficilement réversible.

S'il n'est pas contesté que la fermeture de l'établissement est imminente dès lors qu'elle est déjà intervenue dès le 6 mai 2022, il revient, en revanche, à la

partie requérante de démontrer concrètement que le péril engendré par celle-ci est de nature à la placer dans une situation économique particulièrement difficile avec un risque de ne plus être en mesure de poursuivre son activité à l'issue de cette fermeture.

À ce titre, la partie requérante fait valoir l'existence d'un préjudice économique. Or, un tel préjudice est inhérent à toute fermeture ou cessation d'une activité économique et est, en principe, réparable dès lors qu'il peut être compensé par l'octroi de dommages et intérêts ou d'une indemnité réparatrice en cas d'annulation de l'acte attaqué. Il n'en va autrement que si la partie requérante établit concrètement que cette atteinte est elle-même à l'origine de conséquences irréversibles ou difficilement réversibles sur sa santé financière au point, notamment, de ne plus lui permettre de faire face à ses obligations à très brefs délais. La partie requérante doit donc, à cet effet, quant à l'exposé de sa situation matérielle, non seulement broser un tableau suffisamment représentatif de celle-ci, mais également soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates.

En l'espèce, la partie requérante fait état de difficultés financières. Celles-ci sont cependant antérieures ou préexistantes à l'adoption de l'acte attaqué. Comme le démontrent les différentes attestations établies par son comptable, depuis le mois de juin 2021, son chiffre d'affaires est en baisse par rapport à celui qu'elle a réalisé à la même époque en 2019. L'acte attaqué ayant été adopté en mai 2022, il n'est pas à l'origine de cette situation.

Par ailleurs, la partie requérante ne dépose ni pièce comptable ni facture ni relevé bancaire qui attesteraient qu'elle a des charges mensuelles fixes à supporter comme un loyer, des dettes à honorer auprès de ses fournisseurs, notamment pour ses marchandises, pour sa consommation d'eau, de gaz ou d'électricité, ainsi que pour le service de gardiennage dont elle bénéficie, de sorte que le Conseil d'État n'est pas en mesure d'apprécier avec toute la pertinence requise les difficultés financières qu'elle invoque, n'ayant pas une vue globale de sa comptabilité. Il n'est ainsi pas possible au Conseil d'État de constater qu'effectivement cette fermeture d'un mois conduira la partie requérante à faire un aveu de faillite.

Quant au préjudice qu'elle subirait en termes d'atteinte à sa réputation, il y a lieu de constater que la pièce n° 17 de son dossier contient des photos de bagarres dans le centre-ville de Hannut qui ont été diffusées dans plusieurs médias mais ne démontre pas que ces bagarres sont en lien avec l'établissement de la partie requérante ni à quel moment elles sont intervenues. Il n'est donc pas établi concrètement que ces photos ont un lien direct avec les troubles à l'ordre public qui sont à l'origine de l'acte attaqué. Par ailleurs, ces photos ne sont accompagnées

d'aucun article de presse qui mettrait en cause la réputation de la partie requérante ou celle de son établissement. Par ailleurs, la partie requérante se prévaut d'échanges sur les réseaux sociaux mais ne dépose aucune pièce à ce sujet.

Il s'ensuit que ce préjudice moral n'est également pas démontré concrètement et qu'en tout état de cause, il n'est pas suffisant pour justifier une atteinte irréversible ou difficilement réversible à la réputation ou l'image de la partie requérante qui pourrait amener le Conseil d'État à considérer que la condition de l'urgence est bien remplie, en l'espèce.

Enfin, la partie requérante invoque également des préjudices financiers pour sa gérante et pour d'autres personnes qui travaillent avec elle. Outre qu'il s'agit de préjudices qui touchent des tiers, ici aussi, la partie requérante n'apporte pas davantage d'éléments sur leur ampleur et ne fournit pas le moindre contrat de travail qui démontrerait qu'elle a du personnel à sa charge.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, l'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

Le bourgmestre de la ville de Hannut est mis hors de cause.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le 19 mai 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht