CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA PRÉSIDENTE DE LA XV^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 259.040 du 6 mars 2024

A. 239.805/XV-5569

En cause : **la société à responsabilité limitée LE QG SNACK**,
ayant élu domicile chez
M^es^ Hélène MULENDA et
Marie VILLALBA, avocats,
quai de l'Ourthe, 44/21
4020 Liège,

contre :

la ville de Liège, représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e^ Vincent THIRY, avocat,
mont Saint-Martin, 74
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 juillet 2023, la société à responsabilité limitée (SRL) Le QG Snack demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision prise le 13 juillet 2023 par Monsieur le bourgmestre de la ville de Liège, décidant de la fermeture obligatoire de l'établissement "Le QG Snack" sis Chaussée des Prés 19 à 4020 Liège sur base de la loi communale en son article 134*quater* pour une durée ininterrompue de deux mois tous les jours calendrier de 00 heure à 24 heures à dater de la notification de l'arrêté pris le 13 juillet 2023 » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

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

M^me^ Valérie Michiels, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 9 janvier 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 5 mars 2024 et le rapport leur a été notifié.

M^me^ Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Manon Martin, *loco* M^es^ Hélène Mulenda et Marie Villalba, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Vincent Thiry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Valérie Michiels, premier auditeur, a été entendue 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. La requérante exploite un débit de boissons avec petite restauration à l'enseigne « Le QG Snack », situé chaussée des prés, 19 à Liège.

2. Un rapport de police du 12 juin 2023, adressé au bourgmestre de la ville de Liège, mentionne que l'établissement génère du bruit et des nuisances qui impactent fortement la tranquillité et la salubrité publiques du quartier et fait état de 18 interventions sur place des forces de police entre le 5 mars 2022 et le 10 juin 2023. Ledit rapport, auquel est annexé un rapport administratif du 10 juin 2023, établi par le 1^er^ commissaire de police de la direction opérationnelle du service interventions et adressé au chef de corps de la police de Liège (001912/2023), sollicite une fermeture administrative de l'établissement, en précisant que « les infractions constatées sont en lien direct avec l'établissement concerné et trouvent majoritairement leur origine au sein de celui-ci ».

3. Par un courrier du 27 juin 2023, réceptionné par un des administrateurs de l'établissement le 28, le bourgmestre de la ville de Liège informe la requérante de son intention de prendre une mesure de fermeture de son établissement, sur la base de l'article 134*quater* de la Nouvelle loi communale et la convoque à une audition, prévue le 5 juillet 2023, à 10 heures. À ce courrier est annexé le rapport de police du 12 juin 2023, précité.

4. Le 5 juillet 2023 à 10 heures, aucun des administrateurs de la requérante n'est présent à l'audition. Ce fait est acté par le directeur général adjoint de la ville de Liège qui indique ce qui suit : « La réunion débute à 10 heures 00. Personne ne se présente pour l'établissement "le QG Snack". La réunion est clôturée à 10 heures 30 ».

5. Le 13 juillet 2023, le bourgmestre faisant fonction de la ville de Liège adopte l'arrêté de fermeture attaqué, notifié le 15, et motivé comme suit :

« Vu la Nouvelle loi communale, et plus particulièrement son article 134*quater* ;
Vu le rapport de la police locale de Liège du Commissaire dirigeant du Secteur 1 -Commissariat de "Wallonie" - Liège-Centre/Outremeuse, rapport n° DPB/S1/WLC/FM/ CS001918/2023, daté du 12 juin 2023, portant sur l'établissement dénommé "Le QG Snack" sis Chaussée des Prés, 19 à 4020 Liège, exploité par la SRL "Le QG Snack", dont le siège est établi à la même adresse et représentée par MM [R. N.] et [S. T.], agissant en qualité d'administrateurs;
Vu la convocation du 27 juin 2023 pour audition, notifiée et signée pour réception par l'exploitant en date du 28 juin 2023 ;
Vu le compte-rendu de l'audition du 5 juillet 2023 ;
Considérant que le bourgmestre peut décider de fermer un établissement accessible au public pour la durée qu'il détermine si l'ordre public autour de cet établissement est troublé par des comportements survenant dans cet établissement ;
Considérant que dans le rapport précité, M. le commissaire dirigeant sollicite la fermeture administrative de l'établissement dont objet ;
Considérant en effet que les faits et comportements suivants, qui trouvent leur origine dans l'établissement et troublent l'ordre public autour de celui-ci, ont été constatés suite à des interventions de la police locale ;
Considérant que par courrier du 27 juin 2023 et transmis par porteur, l'exploitant de l'établissement a été informé qu'une procédure de fermeture, fondée sur l'article 134*quater* de la nouvelle loi communale était initiée ;
Considérant que dans ce même courrier, les exploitants de l'établissement précité avaient été invités à faire valoir ses moyens de défense à l'occasion d'une audition fixée au 5 juillet 2023 à 10h00 ;
Considérant qu'ils n'ont pas fait usage de ce droit, en ne se présentant pas, à la date et heure de l'audition précitée, comme ils s'y étaient initialement engagés ;
Considérant que l'ordre public autour de l'établissement dont question est troublé de manière récurrente par des comportements y survenant ;
Considérant qu'il convient de mettre fin, de manière adéquate et proportionnée, aux différents troubles repris ci-dessus ;
Qu'une fermeture administrative de l'établissement incriminé parait rencontrer de telles exigences :
Ordonne la fermeture obligatoire de l'établissement […] tous les jours calendrier de 00 heure à 24 heures, pour une durée ininterrompue de deux mois ».

6. En sa séance du 14 juillet 2023, le collège communal de la ville de Liège confirme l'arrêté de fermeture adopté par son bourgmestre, conformément à l'article 134*quater* de la Nouvelle loi communale.

IV. Débats succincts

L’auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d’avis que le recours est manifestement non fondé.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de « la violation du respect des droits de la défense à être entendu dans des conditions optimales et pour absence de communication des pièces du dossier privant la requérante de tous moyens de vérification et de défense ».

La requérante explique que le jour de l’audition, prévue le 5 juillet 2023 à 10 heures, son administrateur est arrivé à 10 heures 30, en raison des embouteillages notamment dus aux travaux du tram dans la ville de Liège. Elle expose qu’à son arrivée, l’une des personnes en charge du dossier lui a déclaré qu’il serait reconvoqué pour une nouvelle audition, ce qui ne s’est pas produit. Elle y voit une violation de ses droits de la défense.

Elle affirme, par ailleurs, que le rapport établi par la police de Liège en date du 12 juin 2023 ne lui a pas été communiqué, de sorte qu’elle n’a pas pu assurer sa défense.

V.2. Examen

1. Le principe général de droit *audi alteram partem*, ou d’audition préalable, impose à l’administration qui envisage de prendre une mesure grave contre un administré d’entendre ce dernier pour lui permettre de faire valoir ses observations quant à ladite mesure, à moins que l’urgence soit telle qu’une audition ne soit pas possible sans mettre en péril les intérêts publics auxquels l’administration a pour mission de veiller. Il s’agit, d’une part, de permettre à l’intéressé de faire valoir son point de vue compte tenu de la gravité de la mesure que l’autorité s’apprête à prendre à son égard et, d’autre part, de permettre à l’autorité de statuer en pleine connaissance de cause, ce qui implique qu’elle puisse décider de manière éclairée, sans commettre d’erreur de fait ou d’erreur manifeste d’appréciation. Le fait de permettre à l’administré de faire valoir son point de vue par des observations écrites est suffisant au regard du principe *audi alteram partem*.

2. Le principe *audi alteram partem* impose à l'autorité administrative d'avertir explicitement la personne concernée de la mesure qu'elle entend prendre et des motifs qui la justifient et de l'informer de l'objet et du but de l'audition afin qu'elle puisse s'expliquer utilement. L'autorité doit offrir à l'intéressé la possibilité de prendre connaissance du dossier et lui laisser un délai suffisant pour lui permettre de faire valoir ses observations de manière utile et effective.

3. Le principe général de droit *audi alteram partem* ne peut être confondu avec le principe du respect des droits de la défense. Le principe général du respect des droits de la défense impose à l'administration de permettre à l'administré de se défendre utilement lorsqu'elle envisage de lui imposer une mesure à caractère punitif, tandis que l'adage *audi alteram partem* lui impose de permettre à l'administré de faire valoir ses observations au sujet d'une mesure grave, mais non punitive, qu'elle envisage de prendre à son égard.

4. En l'espèce, l'arrêté de fermeture temporaire adopté à l'encontre de la partie requérante n'est pas une mesure punitive prise en raison d'un manquement ou d'un comportement fautif dans son chef. Il s'agit d'une mesure grave mais non punitive. Le principe *audi alteram partem* est d'application.

5. L'arrêté de police administrative attaqué se fonde sur un rapport de la zone de police de Liège du 12 juin 2023. Ce rapport était annexé au courrier de convocation qui a été envoyé à la partie requérante de sorte que celle-ci a pu en prendre connaissance préalablement à son audition prévue le 5 juillet 2023. Toutefois, elle n'a pas comparu à cette audition, le jour et l'heure prévues, pour des raisons qui ne sont pas constitutives d'un cas de force majeure dès lors que les embarras de circulation consécutifs aux travaux du tram sont connus et qu'il appartient à la partie requérante de prendre ses dispositions en conséquence. Il ne ressort, par ailleurs, d'aucune pièce du dossier que la partie requérante aurait sollicité un report de l'audition ou qu'elle aurait transmis des observations écrites.

6. En outre, la convocation qui a été notifiée en vue de l'audition du 5 juillet 2023 informe sa destinataire qu'un ordre de fermeture est envisagé et porte à sa connaissance les griefs émis à l'égard de son établissement, lesquels ressortent clairement du rapport de police du 12 juin 2023, joint à la convocation, qui fait état des différentes interventions pour tapage nocturne et coups et blessures des forces de police.

7. Il résulte de ce qui précède qu’aucun élément du dossier n'a été soustrait à l’information et à la contradiction de la partie requérante.

8. Par conséquent, à supposer qu’il faille comprendre le premier moyen comme pris de la violation du principe *audi alteram partem*, il n’est pas fondé.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le second moyen est pris de « la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs légalement admissibles et conformes à la réalité, ainsi que du principe de bonne administration ».

La requérante fait valoir que la décision contestée se borne à faire état de faits et comportements qui trouveraient leur origine dans l'établissement et qui troubleraient l'ordre public autour de celui-ci, alors qu’elle ignore quels faits ou comportements trouveraient leur origine dans l'établissement.

Selon elle, la décision n'est pas valablement motivée, à défaut d'indication claire et précise des faits allégués.

Elle expose qu’elle n'est pas en mesure de vérifier si effectivement de tels faits peuvent être mis à sa charge ou vérifier leur gravité pouvant justifier d'une décision de fermeture administrative de son établissement pendant une durée de deux mois.

VI.2. Examen

1. La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose à l’autorité d’indiquer, dans l’*instrumentum* de l’acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l’autorité à se prononcer dans ce sens, et d’apprécier l’opportunité d’introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l’obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s’avèrent exacts,

c’est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

2. L’étendue de cette motivation dépend des circonstances d’espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Il peut ainsi être admis qu’une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l’administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative.

3. De même, il est admis que l’autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs, l’autorité administrative n’étant pas tenue d’exposer les raisons qui l’ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte. Par ailleurs, l’omission du fondement juridique n’est pas susceptible d’entraîner l’annulation de l’acte attaqué lorsque ce fondement peut être déterminé aisément et avec certitude ou lorsqu’il résulte des circonstances de l’affaire que l’administré en avait connaissance.

4. Il est également admis que la motivation soit faite par référence à un autre document pour autant, soit que la substance du document référé soit rapportée dans l’acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l’acte lui est notifié.

5. 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 ».

6. Le bourgmestre est en droit d'imposer une fermeture d'établissement sur le fondement de l'article 134*quater* de la Nouvelle loi communale précité lorsque ses conditions d’application sont réunies, en l’occurrence des atteintes à l'ordre public aux alentours de l'établissement, des comportements survenus dans l'établissement et un lien de causalité entre ces deux éléments.

7. Il ressort de la motivation de l’arrêté attaqué que le bourgmestre indique notamment que l'ordre public autour de l'établissement géré par la partie requérante est troublé de manière récurrente par des comportements y survenant et se réfère au contenu du rapport de police du 12 juin 2023, lequel détaille les

différentes interventions pour tapages nocturnes et coups et blessures que les services de police ont été appelés à effectuer dans l'établissement géré par la partie requérante. Ce rapport de police a été porté à la connaissance de la partie requérante par un courrier du 27 juin 2023 portant convocation de ses gérants à une audition. Partant, celle-ci a connaissance des faits et comportements qui trouvent leur origine dans son établissement et qui trouble l'ordre public aux alentours de celui-ci.

8. Le second moyen n'est pas fondé.

9. Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

10. Le rejet du recours en annulation entraîne, par voie de conséquence, celui de la demande de suspension.

VII. Indemnité de procédure

Dans sa note d'observations, la partie adverse demande de « réserver les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure ».

En l'espèce, l'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le recours est manifestement non fondé. Dans cette hypothèse, lorsque le président de la chambre partage les conclusions du rapport, l'affaire est définitivement tranchée de sorte que les dépens doivent être liquidés dans le présent arrêt.

À l'audience, la partie requérante demande une réduction de l'indemnité de procédure à son montant minimum, faisant état de moyens financiers limités. Elle ne dépose cependant aucune pièce à l'appui de sa demande, à laquelle il n'y a pas lieu de faire droit.

Dans ces circonstances, il y a lieu d'accorder à la partie adverse le montant de base, indexé, de l'indemnité de procédure, soit 770 euros.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en annulation et la demande de suspension sont rejetées.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 mars 2024, par la XV[e] chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier,	La Présidente,
Caroline Hugé	Anne-Françoise Bolly