

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.397 du 4 avril 2024

A. 234.909/XV-4881

En cause : **la société à responsabilité limitée
BAZAAR CONCEPT,**
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de la Hulpe, 181/24
1170 Bruxelles,
également assistée et représentée
par M^e Benoit KESTELOOT, avocat,

contre :

la ville de Mouscron,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Benoit VERZELE, avocat,
drève Gustave Fache, 3 bte 4
7700 Mouscron.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 24 décembre 2021, la société à responsabilité limitée Bazaar Concept demande « l'annulation de :

1° l'arrêté de la bourgmestre de la ville de Mouscron du 29 octobre 2021 [qui lui a été] notifié le même jour, portant fermeture temporaire totale de son établissement "Grand Bazaar" durant 2 semaines à dater du 29 octobre 2021 ;

2° la décision [qui lui a été] signifiée le 12 novembre 2021 l'informant [qu'elle] "[perd] automatiquement la dérogation qui [lui] a été accordée par le collège communal et qui [l']autorisait à exploiter [son] établissement au-delà de 1h00 [en] semaine et au-delà de 3h00 le week-end" ».

II. Procédure

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 30 octobre 2021, la partie requérante avait demandé la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution du premier acte attaqué.

Par un arrêt n° 252.029 du 30 octobre 2021, le Conseil d'État a rejeté cette demande de suspension au motif que la condition de l'urgence n'était pas remplie, et a liquidé les dépens.

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

M^{me} Valérie Michiels, premier 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.

Par une ordonnance du 2 février 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 mars 2024.

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

M^e Aude Valizadeh, *loco* M^e Jérôme Sohler, avocate, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Amélie Livis, *loco* M^e Benoît Verzele, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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

Les faits utiles ont été exposés dans l'arrêt n° 252.029, précité, auquel il convient de se référer.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève deux exceptions d'irrecevabilité du recours en ce qu'il vise le second acte attaqué.

Tout d'abord, elle constate que le recours en annulation a deux objets distincts alors qu'en principe, un recours en annulation ne peut viser qu'un seul acte administratif. Elle fait valoir qu'à supposer que le second acte attaqué puisse être considéré comme un « acte administratif », il n'est pas la conséquence immédiate du premier. Selon elle, dès lors que les deux actes attaqués ne présentent entre eux aucun lien objectif de connexité, le recours en annulation n'est recevable qu'en ce qu'il vise le premier acte attaqué.

Ensuite, elle soutient que le second acte attaqué n'est pas « attaquant » devant le Conseil d'État, en ce qu'il ne modifie pas la situation juridique de la partie requérante. Elle est d'avis que le courrier du 12 novembre 2021 ne fait que rappeler des obligations existantes qui découlent du règlement de police de la ville de Mouscron du 25 mars 2019 relatif aux horaires d'exploitation des débits de boissons accessibles au public en vue de la consommation de boissons alcoolisées ou non, situés sur le territoire communal (ci-après : « le règlement de police du 25 mars 2019 »), lequel n'est pas visé au rang des actes attaqués. Elle constate que, dans le quatrième moyen, la partie requérante se limite à soutenir que l'application de ce règlement de police devrait être écartée sur base de l'article 159 de la Constitution.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante estime que les deux actes attaqués sont étroitement liés l'un à l'autre car si le second est fondé sur le règlement de police du 25 mars 2019, il reste que c'est bien en raison du premier acte attaqué que la partie adverse ordonne ensuite une restriction subite des horaires d'ouverture de son établissement par rapport à ce qui était autorisé jusque-là.

Elle est d'avis que si le recours est jugé recevable et fondé contre le premier acte attaqué, le second devrait nécessairement être jugé pareillement illégal, puisqu'il se fonde sur le premier. Selon elle, il en ressort une connexité assez évidente, sachant que le principe de sécurité juridique recommande que le second acte attaqué soit également annulé.

Elle ajoute qu'elle ne perçoit pas l'intérêt de la partie adverse à soulever cette exception d'irrecevabilité du recours à l'égard du seul second acte attaqué, puisqu'il est constant que l'illégalité de celui-ci serait démontrée par le seul fait de l'annulation du premier acte attaqué.

IV.2. Examen

L'article 4, dernier paragraphe, du règlement de police du 25 mars 2019 dispose comme suit :

« Tout établissement qui a sollicité et obtenu une dérogation aux horaires d'ouverture mais qui fait l'objet d'une mesure individuelle de fermeture de police administrative ou sanction administrative (fermeture totale ou partielle définitive ou temporaire) ou qui ne respecte plus toutes et chacune des conditions énumérées ci-avant perd automatiquement la dérogation accordée par le collège communal et ne pourra introduire une nouvelle demande de dérogation que dans le respect des prescriptions et conditions énumérées ci-avant au présent article ».

Par ailleurs, la même disposition fixe, dans son premier paragraphe, les conditions qui permettent d'obtenir une dérogation. Elle précise notamment ce qui suit en son point 2° :

« Ne pas avoir fait l'objet d'une mesure individuelle de police administrative ou sanction administrative (fermeture totale ou partielle définitive ou temporaire) ayant cessé ses effets endéans les 12 mois qui précèdent la date de la demande de dérogation ».

En application de cet article 4, à la suite de l'adoption du premier acte attaqué, la société requérante a « automatiquement perdu » la dérogation qui lui avait été accordée par le collège communal le 30 avril 2019, de sorte qu'elle est tenue de fermer son établissement avant 01h00 en semaine et 03h00 le week-end. Le second acte attaqué, soit le courrier du 12 novembre 2021, lui confirme cette conséquence réglementaire du premier acte attaqué. S'il ne modifie pas, par lui-même, l'ordonnancement juridique, son contenu est de nature à faire grief à la partie requérante, laquelle a un intérêt à demander l'annulation de la perte de la dérogation relative aux heures de fermeture nocturne de son établissement par l'effet de l'article 4, dernier alinéa, du règlement de police précité. La partie requérante développe d'ailleurs un quatrième moyen spécifique dans lequel elle demande, notamment, que l'application de cette disposition réglementaire précitée soit écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution. Il convient d'interpréter la requête en ce sens et d'accueillir le recours en ce qu'il vise la décision de fermeture temporaire de l'établissement de la partie requérante pour une durée de deux semaines et la conséquence qu'en tire la partie adverse en application de la disposition réglementaire précitée, de lui retirer la dérogation relative aux heures de fermeture nocturne de l'établissement.

L'exception n'est pas accueillie.

V. Troisième et quatrième moyens

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

V.1.1.1. Le troisième moyen

Le troisième moyen est pris « de la violation des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation des articles 133, 134^{quater} et 135 de la Nouvelle loi communale, du défaut de motivation adéquate, de l'absence de motifs admissibles, de l'erreur manifeste d'appréciation, et de l'excès de pouvoir ».

La partie requérante rappelle que, s'agissant d'une sanction qui lui est imposée, la qualification des faits doit être exacte et la nature de la sanction doit être adéquate par rapport à la gravité des faits et aux circonstances qui les ont générés, sachant qu'il s'impose à l'autorité de qualifier les faits avec rigueur et exactitude, en vérifiant notamment leur imputabilité à la personne ou à l'entité concernée et la réalité des explications qu'elle allègue.

Elle indique que, suivant l'article 134^{quater} de la Nouvelle loi communale, le bourgmestre dispose du pouvoir de fermer un établissement si l'ordre public autour de celui-ci « est troublé par des comportements survenant dans cet établissement ». Elle constate qu'en l'espèce, l'ordre de fermeture est motivé, notamment, par le fait « qu'il s'agit une fois encore de troubles à la tranquillité et la sécurité publiques qui ont pu être constatés, générés par l'exploitation du “Grand Bazaar” ou en lien avec cet établissement », tout en visant expressément les faits de bagarre survenus le 23 octobre 2021 et en énonçant que ces faits « sont en lien avec l'exploitation de l'établissement visé », dès lors que ces troubles « étaient le fait de personnes quittant ou entrant dans cet établissement ».

Elle estime que cette motivation s'avère incorrecte ou, à tout le moins, inadéquate, dès lors qu'il ressort d'une attestation de la victime de la bagarre, elle-même, qu'il n'y a eu « aucun souci ni altercation avec personne durant la soirée au sein de l'établissement » et qu'elle « n'a croisé aucune des personnes présentes avant le début de la bagarre au sein du Grand Bazaar ».

Selon elle, il semble que la bagarre en question n'est survenue qu'avec des tiers qui importunaient des passantes, à plus de 60 mètres de l'établissement, sans aucun lien avec celui-ci. Elle conclut qu'en considérant, à titre de motif

principal, comme une évidence, que « les faits sont en lien avec l'exploitation de l'établissement », l'arrêté attaqué est affecté d'une erreur manifeste.

Enfin, elle relève qu'il ressort à tout le moins du dossier que, si l'ordre public a pu être troublé par des faits de bagarre survenus non loin de son établissement, mais néanmoins à distance certaine de celui-ci (plus de 60 mètres), ces faits ne sont pas survenus « dans cet établissement », comme prescrit par l'article 134*quater* de la Nouvelle loi communale, « de telle manière que la partie adverse a commis un excès de pouvoir au regard de cette dernière disposition ».

V.1.1.2. Le quatrième moyen

Le quatrième moyen qui vise plus particulièrement le second acte attaqué est pris d'un défaut de fondement légal, de la violation des articles 133, 134*quater* et 135 de la Nouvelle loi communale, de la violation du principe de légalité, ainsi que de l'excès de pouvoir.

La partie requérante constate que le second acte attaqué se fonde exclusivement et « automatiquement » sur la première décision attaquée et que, partant, si l'un des trois premiers moyens est fondé, cet acte doit également être annulé pour défaut de fondement légal. Elle ajoute qu'en tant qu'il prononce une fermeture « partielle » de son établissement « à partir des heures indiquées par la partie adverse, pendant une durée de 12 mois », il « faut s'interroger sur la conformité de l'acte attaqué aux dispositions de l'article 134*quater* de la Nouvelle loi communale ». Selon elle, si cet acte se fonde sur le règlement de police du 25 mars 2019, il doit être alors constaté que ce règlement viole « les dispositions légales exposées ci-avant et qu'il mérite d'être écarté conformément aux dispositions de l'article 159 de la Constitution ».

V.1.2. Le mémoire en réponse

V.1.2.1. Sur le troisième moyen

La partie adverse estime que le troisième moyen repose sur une prémisse erronée et manque en droit, dès lors que l'acte attaqué n'a pas été adopté sur la base de l'article 134*quater* de la Nouvelle loi communale.

Elle ajoute que le moyen manque en fait et n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. Elle expose que le fait de bagarre sur la voie publique n'est pas contesté et qu'il n'est ni contesté ni contestable qu'il implique des protagonistes sortant de l'établissement de la partie requérante à une heure avancée

de la nuit. Elle en déduit que son appréciation selon laquelle le fait en cause est « en lien » avec l'établissement de la partie requérante ne peut être considérée comme erronée.

Elle affirme, pour le surplus, qu'il n'est pas nécessaire, pour que la loi puisse être appliquée comme en l'espèce, que des faits se soient produits à l'intérieur de l'établissement de la partie requérante et qu'ils se soient poursuivis à l'extérieur. Elle considère qu'il s'agit bien ici de faits, survenus sur la voie publique « en lien » direct avec l'établissement. Elle ajoute que la partie requérante s'est expliquée sur cette circonstance lors de son audition et a été correctement entendue « puisqu'il n'a pas été fait application de l'article 134^{quater} de la Nouvelle loi communale... ».

V.1.2.2. Sur le quatrième moyen

La partie adverse réitère que le premier acte attaqué est fondé sur les articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale et non sur l'article 134^{quater} de cette loi.

Elle est d'avis que la perte de la possibilité d'exploiter l'établissement au-delà de 01h00 en semaine et de 03h00 le week-end est la conséquence du règlement de police du 25 mars 2019 et que la partie requérante ne précise pas en quoi ce règlement violerait les dispositions légales visées au moyen.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse expose une critique générale commune aux quatre moyens, qui se présente comme suit :

« La victime et les responsables de la bagarre sortent de l'établissement de la partie requérante.

Tous les protagonistes de la bagarre sortent de l'établissement de la partie requérante.

Contrairement à ce que persiste à soutenir la partie requérante, il n'est pas erroné de dire, dans le chef de la partie adverse, que, même si ces personnes ne se seraient pas croisées au sein de l'établissement, "cela ne veut nullement dire que ces personnes ne s'y trouvaient pas".

En réalité, toutes ces personnes se trouvaient dans l'établissement de la requérante puisque la requérante a confirmé et montré, elle-même, images à l'appui, lors de son audition, que toutes les personnes ... sortent de son établissement.

La partie adverse fait renvoi, pour le surplus, à l'acte attaqué et plus précisément aux motifs qui suivent l'extrait isolé par la partie requérante qu'opportunément cette dernière ne cite pas...

En ce qui concerne la deuxième observation, le “lien” avec l’établissement de la partie requérante a été démontré *supra*.

La proximité du trouble à l’ordre public avec l’établissement n’est pas sérieusement contestable.

Les troubles à l’ordre public que la partie adverse entend faire cesser – soit le but de la mesure querellée, non punitive pour rappel – sont “en lien” avec l’établissement de la partie requérante, ce qui justifie, à suffisance, l’acte attaqué.

En ce qui concerne la troisième observation de la partie requérante, il faut admettre que “sans doute” (extrait des propos du bourgmestre par la partie requérante, p. 4 de son dernier mémoire) n’est pas l’expression d’une certitude ou d’un engagement formel.

Il est enfin rappelé que la partie requérante a produit, elle-même, dans le cadre de son audition, le témoignage de la victime qu’elle a elle-même recueilli.

Ce témoignage écrit a nécessairement été pris en considération “postérieurement” à l’audition de la partie requérante puisqu’il a été communiqué par la partie requérante à la partie adverse lors de l’audition et que la partie adverse a statué après l’audition...

Il a été démontré qu’il en a été tenu compte.

Il a été démontré que la partie adverse a pu raisonnablement considérer être suffisamment informée pour statuer, sans qu’il ne soit nécessaire d’approfondir la question du déroulement des faits à l’intérieur de l’établissement qui importent peu compte tenu du fondement légal de l’acte attaqué, tandis qu’il a été démontré (et confirmé par la partie requérante) que les protagonistes de la bagarre qui s’est déroulée à proximité de son établissement sortent tous de son établissement.

En conclusion, la partie adverse maintient que l’audition dont a bénéficié la partie requérante est effective, complète et circonstanciée.

La partie adverse a statué en parfaite connaissance de cause en disposant de tous les éléments utiles et en apportant les soins requis à la préparation de l’acte attaqué ».

V.2. Examen

V.2.1. Sur le troisième moyen

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 sources d’un trouble à l’ordre public. La notion de trouble à l’ordre public ne s’entend pas uniquement du trouble créé par des comportements fautifs, mais s’étend aux causes de danger, d’insécurité ou d’insalubrité résultant du cours naturel des choses dans une situation donnée, quelles que soient les causes plus lointaines de cette situation. Il ne revient

pas à l'autorité compétente dans le cadre de la police administrative générale de déterminer les responsabilités des personnes concernées mais simplement de déterminer dans quelle mesure l'ordre public matériel est susceptible d'être compromis et de décider, sur cette base, quelle mesure de sauvegarde s'impose.

L'adoption d'une mesure de police administrative, fondée sur l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, suppose que l'ordre public matériel, c'est-à-dire la propreté, la salubrité, la sûreté ou la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics, soit menacé.

Toutefois, 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 ».

Pour fonder régulièrement une mesure de fermeture, cette disposition suppose donc la réunion de trois conditions : 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. Par ailleurs, en vertu de son deuxième alinéa, la décision du bourgmestre de fermer l'établissement cesse « immédiatement d'avoir effet » si elle n'est pas confirmée « par le collège des bourgmestre et échevins à sa plus prochaine réunion ».

L'insertion de cet article 134^{quater} dans la Nouvelle loi communale n'a pas privé le bourgmestre de son pouvoir d'adopter d'autres mesures que celle visée par cette disposition. En revanche, lorsqu'il estime, après un examen des éléments concrets de l'affaire, que la fermeture de l'établissement constitue la mesure la plus adéquate en vue de sauvegarder ou de rétablir l'ordre public, il est tenu d'appliquer cette disposition et de vérifier que ses trois conditions précitées sont remplies.

En l'espèce, s'agissant de la deuxième condition, à savoir que l'ordre public soit troublé par des comportements survenus dans l'établissement, la partie adverse indique, dans l'acte attaqué, que les « faits sont en lien avec l'exploitation de l'établissement visé ». Une telle formulation n'est ni adéquate ni suffisante pour témoigner du nécessaire examen que les faits de bagarre constatés aux alentours de l'établissement de la partie requérante ont trouvé leur origine dans des

comportements survenus dans celui-ci. Par conséquent, dans cette mesure, le troisième moyen est fondé.

V.2.2. Sur le quatrième moyen

La première décision devant être annulée, l'article 4, dernière alinéa, du règlement de police précité ne trouve plus à s'appliquer, de sorte que le second acte attaqué est dépourvu de motif de droit. Dans cette mesure, le quatrième moyen est fondé.

VI. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure « au taux de base », à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui accorder une indemnité de procédure de 770 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision de fermeture temporaire de l'établissement « le Grand Bazaar » pour une durée de deux semaines, prise le 29 octobre 2021 par la bourgmestre de la ville de Mouscron, et la perte automatique de la dérogation relative aux heures de fermeture nocturne de l'établissement accordée par le collège communal de la partie adverse le 30 avril 2019, par l'effet de l'article 4, dernier alinéa, du règlement de police du 25 mars 2019 relatif aux horaires d'exploitation des débits de boissons accessibles au public en vue de la consommation de boissons alcoolisées ou non, situés sur le territoire communal, sont annulées.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 4 avril 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly