Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

n° 82.188 du 6 septembre 1999
A. 86.406/XII-2189

En cause : la s.p.r.l. HOREX,
ayant élu domicile chez
Me V. GEERAERT, avocat,
ayant son cabinet à HASSELT,
Stevoortse Kiezel 221

contre :

la ville de HASSELT,
ayant élu domicile chez
Me H. LAMON, avocat,
ayant son cabinet à HASSELT,
Leopoldplein 40.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 1er septembre 1999 par laquelle la s.p.r.l. HOREX demande en extrême urgence la suspension de l'exécution de la décision du bourgmestre de la ville de Hasselt du 26 août 1999 de fermer le débit de boissons 'Ex-Eco' pour une durée de 90 jours;

Vu la note de la partie défenderesse;

Vu la lettre du 1er septembre 1999 fixant l'affaire à l'audience du 3 septembre 1999, à 9 heures 30;

Entendu M. A. VANDENDRIESSCHE, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me S. BUTENAERTS, avocat, loco Me V. GEERAERT, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me H. LAMON, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. F. DE BUEL, premier auditeur, en son avis conforme sauf en ce qui concerne le dispositif;

Vu les articles 17 et 18 et le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

1. Considérant que la décision attaquée a été rédigée dans les termes suivants :

> "Le bourgmestre,
> Vu le grand nombre de plaintes et de constats de police en matière de nuisances publiques provenant du café Ex-Eco, Badderijstraat 3, Hasselt, exploité par la s.p.r.l. HOREX ayant son siège social sur les lieux, en la personne de M. Serge VAN PASSEN, gérant, Kempische steenweg 27, boîte 23, Hasselt;
> Considérant qu'il ressort des constats que les nuisances résultent du bruit dans le café (dépassement occasionnel des normes sonores, musique audible jusqu'à environ 50 m du café), de l'ouverture des fenêtres et des portes et du comportement des clients du café;
> Considérant que l'attention de l'exploitant a été attirée à plusieurs reprises sur la situation inadmissible et qu'il a été sommé plusieurs fois par écrit et oralement de prendre les mesures qui s'imposent pour mettre fin à cette situation;
> Considérant qu'on lui a en outre laissé entendre à chaque occasion qu'à défaut, des mesures d'office - en particulier une fermeture - seraient nécessaires;
> Considérant qu'il a effectivement été procédé à une fermeture (décisions des 30.6 et 1.7.99), laquelle n'a pas pu produire ses effets par ordonnance du Président du Tribunal, prise sur requête unilatérale pour des motifs de procédure;
> Considérant qu'il n'en demeure pas moins que depuis lors, les plaintes persistent et des nuisances publiques ont été constatées, lesquelles ont fait l'objet de plusieurs procès-verbaux;
> Considérant de surcroît que les pompiers communaux ont jugé l'immeuble apte à n'accueillir qu'un nombre limité de clients au rez-de-chaussée et inapte à une utilisation des étages supérieurs et que le surpeuplement fréquent non seulement compromet la sécurité en matière d'incendie (notamment par l'utilisation effective non autorisée de l'étage), mais engendre également des nuisances publiques pour le voisinage de l'établissement à la suite du déplacement des activités du café surpeuplé vers l'extérieur, avec toutes les conséquences secondaires qui en découlent;
> Considérant qu'il ressort des plaintes persistantes que les nuisances concernées agacent la population locale et sont ressenties comme très perturbantes par les citoyens et qu'elles menacent de s'aggraver;
> Considérant que la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes prévoit un élargissement du pouvoir

communal en matière d'adoption de toute mesure nécessaire pour combattre toute forme de dérangement public;

Considérant que toutes les tentatives pour parvenir à l'amiable à une solution raisonnable n'ont pas eu d'effet concluant et durable, bien que l'intéressé ait eu l'occasion à plusieurs reprises d'exposer son point de vue;

Vu le contrôle des pompiers communaux de ce jour dont il ressort que la situation demeure inchangée;

Considérant que la seule manière efficace de mettre fin à cette situation de nuisances publiques est donc de fermer temporairement l'établissement responsable des nuisances;

Vu les articles 133 et 135, § 2, de la nouvelle loi communale, notamment le point 7 de ce dernier article, inséré par la loi du 13 mai 1999 précitée.

DÉCIDE :

Article 1er : Il est interdit d'exploiter l'établissement commercial - café 'Ex-Eco' situé à Hasselt, Badderijstraat 3 - ou tout établissement similaire dans ces lieux pendant une période de 90 jours. Pour ce faire, l'établissement est fermé pour la même période.

Article 2 : La présente décision est notifiée par l'intermédiaire de la police communale à l'exploitant, M. Serge VAN PASSEN, Kempische steenweg 27, boîte 23, à Hasselt, gérant de la s.p.r.l. HOREX, et affichée à l'entrée de l'établissement en question.

Article 3 : La présente décision entre en vigueur dès sa notification.

Article 4 : En cas de non-respect de l'interdiction d'exploitation, il sera procédé par la police à l'évacuation et à la mise sous scellés de l'établissement.

Article 5 : La rébellion est punie des sanctions prévues aux articles 269 et suivants du Code pénal.
L'enlèvement ou le déchirement intentionnel de l'affiche est puni des sanctions prévues à l'article 560.1 de ce Code.

Article 6 : La présente décision est notifiée aux intéressés et mentionne qu'un recours en annulation, accompagné ou non d'une demande de suspension, peut être formé auprès du Conseil d'État dans les délais prévus aux articles 1er, 2 et 4 de l'arrêté du Régent du 23.8.1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État, à savoir dans les 60 jours de la notification, par requête à adresser par pli recommandé à la poste au Conseil d'État, rue de la Science 33, 1040 Bruxelles.

Article 7 : La présente décision est transmise en vue de son exécution à M. le Commissaire de police et en vue de sa notification à Mme le Gouverneur de province et à M. le Commandant de gendarmerie du district de Hasselt";

2.1. Considérant, en ce qui concerne la représentation en justice de la partie requérante, que la partie défenderesse observe que la partie requérante ne produit pas la preuve que l'organe compétent de la société n'a pas pu être convoqué à temps pour prendre une décision en vue d'agir en justice, qu'il n'est pas établi que l'organe chargé de la gestion journalière a décidé d'introduire sa demande à titre de mesure conservatoire et que la société requérante n'a pas encore été inscrite au registre de commerce;

2.2. Considérant en effet qu'il appartient à la partie requérante de prouver que sa demande a été introduite régulièrement, c'est-à-dire conformément à

la législation en vigueur et à ses propres statuts, même en ce qui concerne sa capacité d'ester en justice; qu'en cas de procédure d'extrême urgence, lorsque les parties doivent avoir rassemblé les pièces de procédure requises dans un délai très court, le contrôle de cette capacité d'ester en justice peut s'effectuer avec souplesse en ce sens que la demande ne doit être jugée inacceptable que s'il ressort manifestement de la lecture de la requête ou de l'argumentation avancée par la partie défenderesse que la partie requérante n'a pas agi en justice de manière régulière;

Considérant que, conformément à la législation sur les sociétés, une s.p.r.l. est généralement représentée par le gérant agissant seul; que dans le présent cas, la requête a été introduite par un avocat; que compte tenu du fait que la décision attaquée désigne expressément la s.p.r.l. HOREX comme étant l'exploitant du débit de boissons et à défaut de contre-indications apportées par la partie défenderesse, pour la présente procédure d'extrême urgence dans laquelle les parties ont été convoquées à la séance publique dans un délai très bref, il est dès lors considéré que l'avocat qui comparaît a obtenu un mandat *ad litem* du gérant compétent, et qu'il n'est donc pas nécessaire de produire une décision d'un organe administratif collégial; que dans l'état actuel de la cause, l'exception relative à l'inscription au registre de commerce n'est pas non plus admise étant donné que la requête mentionne que l'inscription au registre de commerce a été demandée, ce que la partie défenderesse ne conteste pas;

3.1. Considérant que la partie requérante fait valoir dans le premier moyen que l'ordre de fermeture a été pris par le bourgmestre et qu'il se réfère explicitement aux articles 133 et 135, § 2, de la nouvelle loi communale alors que "des décisions de fermeture d'établissements (...) ne relèvent pas de la compétence du bourgmestre", étant donné que l'article 123 de la nouvelle loi communale, complété par l'article 4 de la loi du 13 mai 1999, fait relever la décision de fermer un établissement par sanction administrative de la sphère de compétence du collège des bourgmestre et échevins; que selon elle, les travaux préparatoires de la loi du 13 mai 1999 démontrent clairement que la volonté du législateur était de ne pas confier la fermeture d'établissements au bourgmestre, hormis "les cas d'extrême urgence lorsqu'une décision du collège des bourgmestre et échevins ne peut pas intervenir à temps", auxquels cas le bourgmestre pourrait alors agir en vertu de l'article 134*ter*; qu'elle fait également valoir dans le même moyen qu'au vu de la décision, et en tout cas vu la référence erronée que la décision attaquée fait aux dispositions légales, il lui est impossible de savoir s'il était dans l'intention de la partie défenderesse de faire application de l'article 134*ter* de la nouvelle loi

communale, ce qui constitue une violation de la loi de motivation formelle et ce qui ne satisfait pas non plus à l'exigence d'une motivation matérielle adéquate, étant donné qu'il n'apparaît pas que "la situation serait à ce point urgente qu'il faut déroger à la procédure normale (compétence du collège des bourgmestre et échevins)";

3.2. Considérant que la partie défenderesse soutient en substance que la décision attaquée du bourgmestre trouve son fondement dans les articles 133 et 135, § 2, de la nouvelle loi communale, comme l'a jugé le Conseil d'État dans son arrêt n° 53.398 du 19 mai 1995, en cause X-MANIA et consorts; qu'elle estime que l'article 133, alinéa 2, de la nouvelle loi communale habilite le bourgmestre à exécuter les lois de police, c'est-à-dire à les appliquer à des cas concrets, que non seulement il a conservé cette compétence après la modification de la loi intervenue le 13 mai 1999 mais que cette compétence a même été "renforcée" étant donné que, l'article 135, § 2, alinéa 2, ayant été complété, il peut à présent également agir lorsque l'administration est confrontée à des cas de nuisances publiques; qu'interrogée à l'audience à ce propos, la partie défenderesse établit un rapprochement entre les modifications apportées à la compétence du bourgmestre par la loi du 13 mai 1999, à savoir l'insertion des nouveaux articles 134*ter* et 134*quater*, dans la mesure où, selon elle, l'article 134*quater* ne peut se rapporter qu'à la situation régie par l'article 134*ter* et que cette disposition est donc tout à fait autonome par rapport à l'article 133 qui conserve intact son champ d'application étendu; que la partie défenderesse déclare également qu'en l'espèce, il ne peut être fait application ni de l'article 123, 12°, de la nouvelle loi communale, dès lors que cette disposition vise la fermeture qui peut être liée à titre de sanction administrative à l'infraction aux règlements de police communaux, ni de l'article 134*ter* de la nouvelle loi communale, cette disposition se limitant aux cas de non-respect des conditions d'exploitation ou de permission de l'établissement;

4.1. Considérant que la décision du bourgmestre, reproduite au point 1, se fonde formellement sur les articles 135, § 2, 7°, et 133, alinéa 2, de la nouvelle loi communale;

Considérant que l'article 135, § 2, confie aux communes en tant qu'institutions de droit public la responsabilité d'assurer d'une manière générale l'ordre public dans la commune (article 135, § 2, alinéa 1er) et de prendre des mesures dans des matières particulières énumérées comme éléments des différentes composantes du maintien de l'ordre (article 135, § 2, alinéa 2); que la dernière disposition citée a été complétée par un point 7° concernant "toute forme de

dérangement public" par la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes.

Considérant que l'article 133, alinéa 2, de la nouvelle loi communale désigne le bourgmestre comme étant l'organe communal compétent pour exécuter les règlements de police, ce qui signifie que le bourgmestre prend les mesures nécessaires pour appliquer à des cas concrets les attributions confiées à la commune notamment par l'article 135, § 2, et les décisions prises, éventuellement en exécution de cette disposition, par le conseil communal par voie de règlement général, en vertu de l'article 119, alinéa 1er;

Considérant qu'il découle de ce qui précède que s'il a été admis précédemment que le point de référence réglementaire d'une mesure de fermeture prise à l'encontre d'un débit de boissons se trouve dans l'attribution générale de compétence en matière de maintien de l'ordre public (voir l'avis du Conseil d'État relatif à l'avant-projet de loi, Doc. parl., Chambre, 2031/1 - 98/99 p. 19 ad art. 6), le bourgmestre a à présent formellement obtenu du législateur le pouvoir de décider des mesures appropriées dans un cas concret où les nuisances publiques pour le voisinage sont établies; qu'au vu de ces seules dispositions légales, la décision attaquée qui fait mention de "nuisances publiques" aux alentours du café de la partie requérante et qui établit que "la fermeture temporaire est la seule manière efficace de mettre un terme à cette situation de nuisances publiques", pourrait trouver un fondement adéquat dans l'article 133, alinéa 2, combiné à l'article 135, § 2; que le conseil de la partie défenderesse confirme formellement que le bourgmestre a également adopté ce raisonnement;

4.2. Considérant toutefois que, compte tenu de toutes les modifications apportées à la nouvelle loi communale par la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes (M.B. du 10 juin 1999; entrée en vigueur le 20 juin 1999), la question se pose de savoir si l'article 133, alinéa 2, a encore effectivement le champ d'application étendu, décrit ci-dessus; que, se référant à cette modification légale, la partie requérante expose que le collège des bourgmestre et échevins a à présent obtenu une compétence en matière de fermeture d'établissements; qu'à la lecture de cette modification de la loi, on peut toutefois aussi se demander si, compte tenu des éléments de la cause, le bourgmestre n'a pas plutôt appliqué le nouvel article 134*quater* de la nouvelle loi communale et si pour la matière qu'elle régit, cette disposition exclut l'application de l'article 131, alinéa 2; que ces questions doivent aussi intervenir dans l'examen dès lors qu'elles peuvent

conduire à la constatation que, dans ce cas, le bourgmestre a fait usage d'une compétence dont il ne dispose plus ou certainement plus de la même manière qu'auparavant;

4.3.1. Considérant que la loi du 13 mai 1999 a modifié la loi communale à trois niveaux : (1) dans le cadre de leur responsabilité en matière de maintien de l'ordre public, les communes sont à présent déclarées formellement compétentes pour prendre des mesures "afin de combattre toute forme de dérangement public" (art. 135, § 2, alinéa 2, 7°); (2) un règlement de police du conseil communal peut dorénavant aussi assortir l'infraction au règlement de sanctions administratives et l'une de ces sanctions possibles est "la fermeture administrative d'un établissement à titre temporaire ou définitif", que le collège des bourgmestre et échevins est habilité à ordonner (§ 2, alinéa 1er, 4°, et § 2, alinéa 3, de l'article 119*bis* combiné avec l'article 123, 12°); (3) le chapitre "Des attributions du bourgmestre" est élargi par l'adjonction (a) d'un article 134*ter* selon lequel le bourgmestre peut fermer provisoirement un établissement ou suspendre temporairement la permission dans les cas d'extrême urgence et moyennant la confirmation du collège échevinal lorsque les conditions d'exploitation ou de la permission ne sont pas respectées et (b) d'un article 134*quater* selon lequel le bourgmestre peut fermer un "établissement accessible au public", moyennant la confirmation du collège échevinal en sa réunion la plus proche, pour une durée maximale de trois mois lorsque "l'ordre public autour (de cet établissement) est troublé par des comportements survenant dans cet établissement";

4.3.2. Considérant que les trois catégories de dispositions modificatives ne présentent pas entre elles de lien de connexité étroit mais que chacune d'elles a trouvé sa place propre dans la nouvelle loi communale; qu'il faut les lire conjointement avec les dispositions dans lesquelles elles sont insérées; qu'ainsi, contrairement à ce que la partie requérante fait valoir, la modification visée au (2) ci-dessus ne porte pas sur l'exercice par le bourgmestre de la compétence de police sur la base de l'article 133, alinéa 2, de la nouvelle loi communale et que tel n'est pas le cas non plus du classement de la répression du "dérangement public" dans le domaine du maintien de l'ordre pour lequel les administrations communales sont compétentes - modification mentionnée au point (1); qu'en l'espèce, il suffit dès lors de déterminer le lien de connexité qu'il y a entre l'article 133, alinéa 2, avec son contenu général, d'une part, et les nouveaux articles 134*ter* et 134*quater*, d'autre part;

4.3.3. Considérant que l'article 134*ter* porte sur un élargissement du pouvoir du bourgmestre dans une situation spécifique, à savoir la fermeture provisoire ou la suspension temporaire de la permission d'un établissement lorsque les conditions d'exploitation ou de la permission ne sont pas respectées; que ce nouveau pouvoir a une existence distincte du pouvoir général de maintien de l'ordre public dans des cas concrets; qu'étant donné qu'en l'espèce, il n'est pas question de non-respect des conditions d'exploitation ou d'une permission, c'est à tort que la partie requérante déclare que la décision attaquée concerne une situation qui relève du champ d'application de l'article 134*ter*;

4.3.4. Considérant que l'article 134*quater* apparaît comme un cas particulier et concret de maintien de l'ordre, dans lequel le pouvoir discrétionnaire du bourgmestre de fermer un établissement accessible au public se limite formellement, en comparaison de la disposition générale de l'article 133, alinéa 2, à la fixation d'un délai maximal de trois mois et est lié en outre à une confirmation immédiate du collège des bourgmestre et échevins;

Considérant qu'il ne peut pas être déduit du texte de l'article 134*quater* si, en cas de troubles constatés de l'ordre public autour d'un établissement accessible au public à la suite de comportements dans cet établissement, le bourgmestre peut également fermer cet établissement en s'appuyant sur son pouvoir général en application de l'article 133, alinéa 2, de la nouvelle loi communale; qu'il ressort des travaux préparatoires que cette disposition, insérée par voie d'amendement, avait pour but de donner au bourgmestre une possibilité supplémentaire d'intervenir contre une forme de troubles de l'ordre public auxquels, selon l'auteur du texte, le bourgmestre ne pouvait pas faire face sur la base de sa compétence de police, à savoir lorsque des troubles de l'ordre public sont constatés autour d'un établissement consécutivement à des activités au sein de l'établissement, que ces activités soient licites ou non; que toutefois, en réglant ainsi le maintien de l'ordre public dans un cas particulier et selon d'autres modalités, il doit être répondu par la négative à la question de la possibilité de faire relever cette forme particulière de troubles de l'ordre public de la compétence générale de police du bourgmestre, quitte à permettre au bourgmestre d'échapper à la disposition stricte de l'article 134*quater* par le recours à son pouvoir général prévu à l'article 133, alinéa 2, de la nouvelle loi communale;

Considérant qu'il y a lieu de conclure de ce qui précède que le bourgmestre est tenu de se conformer aux dispositions de l'article 134*quater* lorsqu'il

estime en vertu de son pouvoir discrétionnaire qu'une mesure de fermeture peut très bien remédier à des troubles de l'ordre public, en ce compris toute forme de nuisances publiques survenues autour d'un établissement accessible au public et occasionnées par des comportements dans l'établissement; que, contenant une règle plus stricte, cette disposition prévaut également sur la règle générale que le bourgmestre peut éventuellement invoquer lorsque d'autres aspects liés à des troubles de l'ordre public sont mentionnés dans le dossier;

4.4. Considérant en l'espèce que le bourgmestre a ordonné la fermeture de l'établissement de la partie requérante, accessible au public, notamment pour cause de nuisances qui "résultent du bruit dans le café, de l'ouverture des fenêtres et des portes et du comportement des clients du café"; qu'il s'inscrit ainsi dans la situation régie par l'article 134*quater*, ce qui exclut d'emblée qu'il puisse invoquer l'article 133, alinéa 2, comme fondement juridique de sa décision; qu'en ce sens, la décision attaquée est irrégulière;

5. Considérant, en ce qui concerne la condition du préjudice grave difficilement réparable, que la partie requérante se réfère au fait qu'elle exploite le débit de boissons concerné, qu'elle présente un relevé des frais fixes qu'elle doit également continuer à payer pendant la période au cours de laquelle l'établissement est demeuré fermé et qu'elle fait valoir que ces efforts ne peuvent pas être poursuivis si elle ne peut pas travailler pendant trois mois, en sorte que la viabilité de la société est mise en péril; que ce relevé apparaît comme acceptable et qu'il justifie également un recours à la procédure d'extrême urgence;

6. Considérant qu'il est satisfait aux conditions à remplir pour que soit ordonnée en extrême urgence la suspension de l'exécution;

7. Considérant - il est vrai - que l'article 134*quater* de la nouvelle loi communale prive un ordre de fermeture, qui y est visé, de tout effet ultérieur lorsqu'il n'est pas confirmé lors de la réunion suivante du collège des bourgmestre et échevins; qu'interrogé sur ce point par le membre compétent de l'auditorat, le conseil de la partie défenderesse a confirmé également à l'audience que le collège des bourgmestre et échevins de Hasselt s'est réuni le 2 septembre 1999 sans confirmer la décision attaquée; que cela signifie que depuis le 2 septembre 1999, la décision attaquée ne produit plus ses effets et que la demande de suspension ne cause plus depuis ce jour en tout cas, de préjudice grave difficilement réparable à la partie requérante; que, si cette circonstance pourrait justifier le rejet de la demande, il est toutefois indiqué

dans le présent cas, dans lequel la partie défenderesse soutient formellement que sa décision se fonde exclusivement sur l'article 133, alinéa 2, de la loi communale et nie donc l'application de l'article 134*quater*, de clarifier ce point pour toutes les parties par la suspension de la décision du bourgmestre,

D É C I D E :

Article 1er.

Est ordonnée la suspension en extrême urgence de l'exécution de la décision du bourgmestre de la ville de Hasselt du 26 août 1999 de fermer le débit de boissons 'Ex-Eco' pour une durée de 90 jours.

Article 2.

Les dépens de la demande, liquidés à la somme de sept mille francs, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le six septembre 1900 nonante-neuf, par :

MM.	A. VANDENDRIESSCHE,	président de chambre f.f., conseiller d'État,
	W. GEURTS,	greffier assumé.

Le greffier, **Le président,**

W. GEURTS **A. VANDENDRIESSCHE**

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63, ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.