

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° 82.276 du 16 septembre 1999
A. 86.645/XII-2211

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

contre :

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

LE PRÉSIDENT f.f. DE LA XIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 septembre 1999 par laquelle la s.p.r.l. HOREX demande la suspension d'extrême urgence de l'exécution de la décision du bourgmestre de la ville de Hasselt du 7 septembre 1999 fermant le débit de boissons Ex-Eco durant 75 jours et de la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Hasselt du 9 septembre 1999 confirmant la décision du bourgmestre;

Vu la note de la partie défenderesse;

Vu la lettre du 10 septembre 1999 fixant l'affaire à l'audience du 14 septembre 1999;

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

Entendu, en leurs observations, Me V. GEERAERT, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me S. VAN GEETERUYEN, avocat, qui comparaît également 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;

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 l'exécution d'un précédent ordre de fermeture de 90 jours de l'entreprise de la partie requérante, pris le 26 août 1999 par le bourgmestre de la ville de Hasselt, a été suspendue par le Conseil d'État par l'arrêt n° 82.188 du 6 septembre 1999; qu'ensuite, se référant à l'article 134quater de la nouvelle loi communale, le bourgmestre a pris le 7 septembre 1999 la décision présentement attaquée; que cette décision est rédigée dans les termes suivants :

"Le Bourgmestre,

Vu notre décision du 26 août 1999 relative à la fermeture de 90 jours, pour cause de dérangement public, du café Ex-Eco, Badderijstraat 3, Hasselt, prise en vertu des 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 relative aux sanctions administratives dans les communes.

Vu l'arrêt n° 82.188 du Conseil d'État du 6 septembre 1999 ordonnant la suspension de l'exécution d'extrême urgence de la décision précitée du 26 août 1999;

Vu la motivation de l'arrêt précité qui indique notamment ce qui suit :

'(...)'

Considérant que le Conseil d'État a par conséquent jugé que la décision du 26 août 1999 prise à la suite de la modification législative, apportée par la loi du 13 mai 1999 à la nouvelle loi communale, aurait dû l'être selon la procédure prévue par l'article 134quater de cette loi;

Considérant que le Conseil d'État ne s'est toutefois pas prononcé sur les motifs de fait qui ont présidé à l'ordre de fermeture, la nouvelle décision prise sur la base d'un autre fondement juridique n'étant donc pas contraire aux dispositions de l'arrêt du Conseil d'État du 6 septembre 1999;

Considérant que l'ordre public autour du café Ex-Eco a été troublé par des comportements survenant dans cet établissement, de sorte qu'un ordre de fermeture temporaire s'impose;

Considérant qu'il existe en effet de nombreuses plaintes et constatations de la police urbaine relatives au dérangement public provenant du café Ex-Eco, Badderijstraat 3, à Hasselt, exploité par la s.p.r.l. Horex, dont le siège social est établi sur place et qui est représentée en la personne de M. Serge Van Passen, gérant, Kempische steenweg 27, boîte 23, à Hasselt;

Considérant qu'il ressort des constatations que les nuisances résultent de la pollution sonore causée par le café (dépassement occasionnel des normes acoustiques, musique entendue jusqu'à 50 mètres environ à l'extérieur du café), de l'ouverture des portes et fenêtres et du comportement des clients du café, situation qui, selon la qualification donnée par le Conseil d'État dans son arrêt du 6 septembre 1999, constitue un cas de trouble de l'ordre public prévu par l'article 134quater;

Considérant que l'attention de l'exploitant du café Ex-Eco a été à plusieurs reprises attirée sur cette situation intolérable et qu'il lui a été plusieurs fois enjoint, par écrit et verbalement, de prendre les mesures nécessaires pour mettre un terme à cette situation;

Considérant, en outre, que l'exploitant a chaque fois été prévenu que des mesures d'office - plus particulièrement une fermeture - s'imposeraient;

Considérant également que la fermeture effective a déjà été opérée auparavant (nos décisions des 30 juin et 1^{er} juillet 1999), qu'en vertu d'une ordonnance du président du tribunal de première instance d'Hasselt rendue sur requête unilatérale pour des motifs de procédure, ces arrêtés n'ont toutefois pu avoir d'effet, de sorte qu'à la suite de cette procédure civile, l'établissement en question a été rouvert le 2 juillet 1999;

Considérant que des plaintes ont néanmoins continué à affluer et que le dérangement public, au sens indiqué ci-dessus, a été constaté, donnant lieu à la rédaction de plusieurs procès-verbaux;

Considérant en outre que le service communal d'incendie a jugé que l'immeuble n'est adapté que pour un nombre limité de clients au rez-de-chaussée et est inadapté pour une utilisation des étages supérieurs et que le surnombre de clients fréquemment présents non seulement n'offre pas de garanties en matière de protection contre l'incendie (notamment par l'utilisation effective mais non autorisée de l'étage) mais est en outre - et surtout - cause de dérangement public aux abords de l'établissement en raison du déplacement vers l'extérieur des activités du café comble, avec toutes les nuisances secondaires que cela comporte;

Considérant qu'il ressort de la persistance des plaintes que les nuisances en question irritent la population locale et sont ressenties comme très dérangeantes par les citoyens, et qu'elles risquent de s'aggraver;

Considérant qu'en insérant l'article 134quater, la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes permet de prendre toutes les mesures possibles pour réprimer cette forme de dérangement public;

Considérant que toutes les tentatives entreprises en vue d'aboutir à l'amiable à une solution raisonnable n'ont pas eu de conséquences décisives et durables, nonobstant le fait que l'intéressé a eu l'occasion, à plusieurs reprises, de faire connaître son point de vue;

Vu le contrôle du service communal d'incendie, effectué le 26 août 1999, révélant que la situation est restée inchangée;

Considérant que le 26 août 1999, nous avons donc pris la décision de fermer pendant 90 jours l'établissement qui se trouve à l'origine des nuisances, dès lors qu'il s'agit du seul moyen efficace pour mettre un terme à cette situation de perturbation de l'ordre public;

Considérant que par suite de cette décision, l'établissement Ex-Eco a été fermé à partir du 26 août 1999 et n'a pas encore été rouvert à ce jour, même pas après l'arrêt du 6 septembre 1999;

Considérant toutefois que compte tenu notamment des motifs invoqués dans la requête introduite devant le Conseil d'État dans le cadre de la procédure de suspension d'extrême urgence susmentionnée, il ressort indiscutablement que l'exploitant de l'établissement envisage la réouverture sans délai de l'établissement en cause;

Considérant que la fermeture durant ces quelques jours ne peut pas être de nature à normaliser la situation sur place, décrite ci-dessus, de sorte qu'une nouvelle décision s'impose;

Vu l'article 134quater de la nouvelle loi communale inséré par la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes.

Décide

Article 1^{er} : Il est interdit d'exploiter l'établissement commercial-café 'Ex-Eco' sis à Hasselt, Badderijstraat 3 ou tout autre type d'établissement à cette adresse pour une durée de 75 jours.

À cette fin, l'établissement est fermé pour la même durée.

Article 2 : La présente décision est notifiée par la police urbaine à l'exploitant, M. Serge Van Passen, Kempische steenweg 27, boîte 23, à Hasselt, gérant de la s.p.r.l. Horex.

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 avec l'aide de la police à l'évacuation et à la mise sous scellés de l'établissement commercial.

Article 5 : L'insubordination est punie des peines prévues par les articles 269 et s. du Code pénal.

Article 6 : Conformément à l'article 134quater de la nouvelle loi communale, la présente décision est soumise pour confirmation au collège des bourgmestre et échevins à sa plus prochaine réunion, à savoir le jeudi 9 septembre 1999.

(...)"

Considérant que conformément à l'article 134quater de la nouvelle loi communale, le collège des bourgmestre et échevins, réuni le 9 septembre 1999, a confirmé la décision du bourgmestre au motif "que la confirmation s'impose afin de normaliser la situation sur place";

Considérant que la partie requérante a cité la partie défenderesse à comparaître devant le président du tribunal de première instance, siégeant en référé, afin de rendre inopérantes à son égard les décisions du bourgmestre et du collège des bourgmestre et échevins et d'interdire à la partie défenderesse, sur la base des faits ayant motivé les ordres de fermeture du 26 août 1999 et du 7 septembre 1999, de prendre encore d'autres ordres de fermeture "aussi longtemps qu'une décision n'aura pas été rendue sur le fond"; que dans une ordonnance du 13 septembre 1999, le président a déclaré la demande recevable mais non fondée au motif que la décision, motivée par référence à la perturbation de l'ordre public due à des nuisances ainsi qu'à l'exercice d'une activité dans un immeuble non adapté, "(est) légale tant du point de vue externe qu'interne";

2. Considérant qu'en vertu de l'article 17, §§ 1^{er} et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension d'extrême urgence de l'exécution ne peut être ordonnée qu'à la triple condition que l'extrême urgence soit établie, que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de la décision attaquée soient invoqués et

que l'exécution immédiate de la décision attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

3.1. Considérant que dans le premier moyen, la partie requérante invoque la violation du principe de proportionnalité en ce que les décisions attaquées "imposent à la requérante la mesure la plus sévère", alors que le principe de proportionnalité "veut que la mesure prise soit proportionnée au but recherché"; qu'elle soutient que la décision du bourgmestre "laisse en quelque sorte penser que la mesure de fermeture temporaire est la seule mesure raisonnable qui pouvait être prise" tandis que "dans le cadre de l'attribution de compétence générale (article 133, alinéa 2, de la nouvelle loi communale), le bourgmestre peut prendre d'autres mesures, moins radicales, pour assurer le maintien de l'ordre public", tandis que les décisions attaquées "n'ont pas mis en balance les différentes possibilités et leur efficacité" dès lors que l'on a, de toute évidence, commencé par prendre la mesure de fermeture et qu'"une motivation a seulement été recherchée par la suite" et tandis qu'une fermeture de 75 jours est trop contraignante "pour un café de la jeunesse qui est prétendument (...) à l'origine des nuisances, sans qu'aucune preuve objective ne soit toutefois apportée";

3.2. Considérant que la partie défenderesse répond que l'article 134quater attribue au bourgmestre le pouvoir de fermer temporairement un établissement en vue de réduire les nuisances, que dans l'arrêt n° 82.188 du 6 septembre 1999, le Conseil d'État a jugé que les nuisances "qui se manifestent en l'espèce doivent s'inscrire dans la situation visée à l'article 134quater" et qu'en l'occurrence, le bourgmestre, qui dispose du "pouvoir discrétionnaire" de juger si un ordre de fermeture est la meilleure manière de faire cesser la perturbation de l'ordre public, a pris une mesure de fermeture justifiée par "les troubles de voisinage, persistants et durables, depuis déjà plusieurs mois";

3.3.1. Considérant que contrairement aux dires de la partie défenderesse, l'arrêt n° 82.188 indique que l'article 134quater de la nouvelle loi communale est applicable lorsque le bourgmestre conclut, sur la base d'un dérangement public dans le voisinage dûment prouvé et imputable aux comportements survenant dans un établissement accessible au public, qu'il existe suffisamment de motifs pour fermer cet établissement; que cela ne signifie pas que le bourgmestre, confronté à de telles nuisances, ne dispose plus désormais que de la possibilité de fermer l'établissement mais que, tout comme auparavant, la première mise en balance que le bourgmestre est tenu d'effectuer après un examen minutieux des éléments concrets de l'affaire consiste à déterminer la mesure de police la plus adéquate pour l'avenir pour rétablir l'ordre public dans ce cas concret et par conséquent, peut soit contraindre l'établissement, sur la base

de l'article 134quater, à la fermeture complète pour une période qu'il fixe, soit ordonner une mesure moins grave sur la base de l'article 133, alinéa 2; que la mesure la plus appropriée est celle qui, après une mise en balance adéquate de l'ensemble des intérêts en cause - les droits de l'établissement, le droit des riverains de voir cesser le dérangement public qu'ils doivent subir, le devoir du bourgmestre de maintenir l'ordre public - peut raisonnablement être réputée être la seule qui s'accorde avec cette situation, qui est suffisante pour faire cesser la perturbation de l'ordre public et dont la charge inévitable doit donc être supportée par celui à qui elle est imposée;

3.3.2. Considérant que la question de savoir si le bourgmestre a pu raisonnablement conclure le 7 septembre 1999 qu'une fermeture de 75 jours de l'établissement de la partie requérante était la mesure adéquate pour faire cesser le dérangement public dont les preuves lui avaient été soumises, apparaît au Conseil d'État comme celle de savoir si le bourgmestre a manifestement été déraisonnable en faisant cesser la perturbation de l'ordre public due aux comportements survenus dans le débit de boissons Ex-Eco et dont il détenait les preuves, en prenant un ordre de fermeture de l'établissement pour une durée de 75 jours;

3.3.3. Considérant que pour l'appréciation de cette question, la lecture de la décision attaquée permet d'observer ce qui suit : la décision attaquée constate, à l'appui "de nombreuses plaintes et constatations de la police urbaine relatives au dérangement public provenant du café Ex-Eco" dont il résulterait que les nuisances sont dues "à la pollution sonore causée par le café (dépassement occasionnel des normes acoustiques, musique entendue jusqu'à environ 50 mètres à l'extérieur du café), de l'ouverture des portes et fenêtres et du comportement des clients du café", "que l'ordre public autour du café Ex-Eco est troublé par des comportements survenant dans cet établissement, de sorte qu'un ordre de fermeture temporaire s'impose"; la décision constate aussi que la partie requérante a été plusieurs fois mise en demeure, que des mesures avaient été envisagées à l'époque et qu'une fermeture temporaire avait même été ordonnée le 30 juin mais que la perturbation de l'ordre a persisté - "donnant lieu maintes fois à la rédaction de procès-verbaux" - au point que les nuisances "irritaient la population locale et étaient ressenties comme très dérangeantes par les citoyens, et risquaient de s'aggraver"; à propos de la durée de la fermeture, la décision attaquée se réfère à la suspension de 90 jours ordonnée le 26 août 1999 et justifiée par la constatation qu'il s'agit "du seul moyen efficace pour mettre un terme à cette situation de perturbation de l'ordre public" et ajoute à présent que "la fermeture (du 26 août 1999 au 6 septembre 1999) ne peut pas être de nature à normaliser la situation sur place, décrite ci-dessus, de sorte qu'une nouvelle décision s'impose";

Considérant que, dans la décision attaquée, on n'aperçoit pas de motif pouvant justifier une fermeture totale de la taverne Ex-Eco au sens de l'article 134quater, qui constitue la mesure la plus grave que le bourgmestre puisse prendre, plutôt qu'une mesure qui eût permis à la partie requérante de poursuivre son exploitation sans causer de dérangement public; qu'il n'est pas non plus précisé pourquoi une telle fermeture doit alors durer 75 jours, c'est-à-dire, selon le bourgmestre, la durée maximale légalement autorisée, diminuée de la période durant laquelle la taverne a effectivement été fermée par suite de la décision du 26 août 1999; que dans cette optique, soutenir qu'"un ordre de fermeture temporaire s'impose", que la fermeture "est le seul moyen efficace pour mettre un terme à cette situation de perturbation de l'ordre public" et que "la fermeture (dont la période vient à peine d'expirer) durant ces quelques jours ne peut pas être de nature à normaliser la situation sur place, décrite ci-dessus", c'est énoncer des affirmations sans fondement adéquat;

Considérant, par ailleurs, qu'un premier examen du dossier transmis au Conseil d'État soulève la question de savoir si le bourgmestre a effectivement fait un usage correct de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, autrement dit s'il pouvait considérer que les troubles de voisinage et le lien de causalité entre ceux-ci et les comportements au Ex-Eco étaient suffisamment établis; qu'en effet, si la décision attaquée considère que le dérangement public en question, causé par les nuisances sonores du café, par le fait que les portes et fenêtres restent ouvertes et par le comportement des clients du café, est prouvé par "de nombreuses plaintes et constatations de la police urbaine", le dossier ne semble toutefois pas pouvoir corroborer cette affirmation formelle, si on tient compte des éléments suivants : durant les mois qui ont précédé la décision attaquée, la partie requérante a attiré plusieurs fois l'attention de la partie défenderesse sur le comportement hostile d'un voisin à l'égard de l'Ex-Eco et des tavernes en général, mais la partie défenderesse n'a pas, semble-t-il, examiné cet élément; les "nombreuses plaintes" semblent être une référence à un certain nombre d'indications extrêmement sommaires, désignées par la partie défenderesse comme étant des "extrait(s) du registre des plaintes de la police de Hasselt" dont la force probante individuelle paraît devoir être fortement relativisée (dans certains cas pas d'identification du plaignant; caractère flou de l'administration de la preuve : par exemple, il est fait état de 'nuisances musicales') et qui n'ont pas fait l'objet d'un rapport de police ou autre rapport officiel global mettant en lumière le rapport existant entre ces différents éléments, précisant le dérangement public dont souffre le voisinage et constatant le lien de causalité entre ces nuisances et l'établissement de la partie requérante; il ressort des

pièces de procédure présentées et de certaines 'plaintes' que le débit de boissons de la partie requérante est situé dans un secteur de la ville où il y a encore d'autres tavernes - p. ex. la partie défenderesse se réfère elle-même aux efforts entrepris conjointement par les cafés "du voisinage" pour engager des stewards - mais l'examen du bourgmestre ne semble pas avoir porté sur ce fait, notamment pour déterminer dans quelle mesure l'établissement de la partie requérante était également responsable du dérangement public qui a fait l'objet de plaintes des voisins;

3.3.4. Considérant que compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le Conseil d'État estime, pour l'heure, que l'application d'une mesure de fermeture avoisinant la durée maximale autorisée apparaît manifestement disproportionnée; que le premier moyen paraît sérieux; que l'irrégularité de la décision du bourgmestre entraîne celle de la décision du collège des bourgmestre et échevins qui est entachée de la même irrégularité du seul fait de la confirmation;

4. Considérant qu'actuellement, à propos du préjudice grave difficilement réparable et de l'urgence de l'affaire, la partie requérante souligne ici encore que la fermeture de longue durée met sa survie en péril; qu'elle ajoute même que la kermesse locale du 18 septembre 1999 peut lui permettre de sortir quelque peu de la débâcle financière; que dans ce sens, l'existence d'un préjudice grave difficilement réparable est admise et qu'il se justifie d'appliquer en l'espèce la procédure d'extrême urgence,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est ordonnée la suspension d'extrême urgence de l'exécution de la décision du bourgmestre de la ville de Hasselt du 7 septembre 1999 fermant le débit de boissons Ex-Eco durant 75 jours et de la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Hasselt du 9 septembre 1999 confirmant la décision du bourgmestre.

Article 2.

Les dépens relatifs à 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
seize septembre 1999, 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 1^{ER}, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.