

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° 86.128 du 21 mars 2000
A. 44.302/XII-1046

En cause : Dirk D'HAESE,
demeurant à GAND,
Brusselsesteenweg 35

contre :

la commune d'INGELMUNSTER.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 mai 1991 par Dirk D'HAESE qui demande l'annulation de l'arrêté du bourgmestre de la commune d'Ingelmunster, pris le 18 mars 1991, par lequel la tenue d'un débit de boissons dans l'immeuble situé à Ingelmunster, Bruggestraat n° 80 et connu comme étant le bar "Colton Club", est interdite temporairement pour une durée de deux ans;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. F. DE BUEL, auditeur;

Vu l'ordonnance du 11 janvier 1994 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties et la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 18 janvier 2000 fixant l'affaire à l'audience du 22 février 2000;

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

Entendu, en leurs observations, Me P. DE FREYNE, avocat, loco Me P. KETELS, avocat, qui comparaît pour le requérant, et Me K. LATTIREZ, avocat, loco Me A. D'HALLUIN, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. F. DE BUEL, premier auditeur, en son avis conforme;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

1.1. Dans un rapport confidentiel du 15 mars 1991, le commissaire de police de la commune d'Ingelmunster informe le bourgmestre que, depuis le 9 novembre 1990, le requérant, Dirk D'HAESE, exploite officiellement le bar "Colton Club" à la Bruggestraat, n° 80, que lors de l'ouverture de l'établissement, l'intéressé avait signalé "qu'il allait s'agir d'un débit de boissons ordinaire où il n'y aurait aucune serveuse", mais qu'à l'époque son attention avait néanmoins été attirée sur le règlement de police prévoyant l'obligation de déclarer l'emploi de serveuses. Le rapport indique ensuite que des contrôles avaient révélé que le requérant "employait malgré tout des serveuses et négligeait de procéder à la déclaration prévue" et qu'une enquête relative au séjour illégal de serveuses étrangères et à la tenue d'une maison de débauche avait établi que "les serveuses couchaient avec les clients contre paiement et (que) des strip-teases étaient organisés". Selon le commissaire, le requérant avait reconnu les faits et il était "également apparu de l'enquête et des aveux qu'en tant qu'exploitant, il n'était qu'un homme de paille et que le véritable exploitant est DU JARDIN Rudi qui n'est pas légalement autorisé à tenir un débit de boissons ni à s'en occuper". Le rapport montre enfin que "les services de gendarmerie sont très récemment intervenus pour des faits de trouble de l'ordre public, à savoir des bagarres, et ce les 11-2-91, 1-3-91 et 9-3-91, pour lesquels procès-verbal a été dressé.

Le rapport conclut en ces termes :

"Pour tous ces motifs, nous demandons à Monsieur le Bourgmestre, en application de l'article 11 de l'arrêté-loi du 14-11-39, modifié par la loi du 21-8-1948, d'interdire la vente de boissons dans l'immeuble situé à INGELMUNSTER, Bruggestraat n° 80 et connu sous la dénomination 'COLTON CLUB'".

1.2. Le 18 mars 1991, le bourgmestre prend la décision présentement attaquée, s'énonçant comme suit :

"Le Bourgmestre,
Vu l'art. 133 de la nouvelle loi communale;
Vu l'article 11 de l'arrêté-loi du 14-11-39, modifié par la loi du 21-8-1948, relatif à la répression de l'ivresse;
Vu le rapport écrit du Commissaire de police, fondé sur les constatations faites par les services locaux de police en collaboration avec la police judiciaire de Courtrai, selon lesquelles le débit de boissons 'COLTON CLUB', Bruggestraat n° 80 de la localité, est notoirement affecté à la débauche;
Attendu que l'exploitant, D'HAESE Dirk, a été entendu à cet égard;
Attendu que l'immeuble situé à Ingelmunster, Bruggestraat n° 80, est la propriété de la brasserie VANHONSEBROUCK, établie à Ingelmunster, Oostrozebekestraat;
Attendu que l'immeuble susvisé abrite un débit de boissons exploité par D'HAESE, Dirk, né à Assenede, le 8-7-56 et légalement domicilié à GAND, Ter Platen, n° 11;
ARRÊTE :
Art. 1er. La tenue d'un débit de boissons dans l'immeuble situé à INGELMUNSTER, Bruggestraat n° 80 et connu comme étant le bar 'COLTON CLUB', est interdite temporairement pour une durée de deux ans.
Art. 2. Le propriétaire dudit immeuble est avisé du présent arrêté par envoi recommandé.
Art. 3. Le présent ordre de fermeture entre en vigueur dès sa notification à l'exploitant, D'HAESE Dirk, la simple délivrance d'un double du présent arrêté étant considérée comme une notification.
Art. 4. Dès son entrée en vigueur, le présent arrêté sera affiché à l'entrée du débit de boissons.
Art. 5. Ceux qui auront enlevé ou déchiré le présent ordre de fermeture seront punis conformément à l'art. 560/1 du Code pénal.
Art. 6. S'il est constaté qu'une infraction quelconque est commise à l'encontre de cette interdiction, il sera procédé immédiatement et sans préavis à la mise sous scellé de l'établissement.
Art. 7. Le présent arrêté est transmis pour exécution au commissaire de police et notifié au commandant de la brigade de gendarmerie de Meulebeke, au commissaire en chef de la police judiciaire de Courtrai et au contrôleur des douanes et accises de Roulers".

1.3. L'arrêté est remis le 19 mars 1991 au requérant.

1.4. Le 16 mai 1991, le président du tribunal de première instance de Courtrai déclare non fondée l'action du requérant tendant à suspendre l'arrêté attaqué.

2.1. Considérant que la partie défenderesse soulève une exception de ce que le requérant n'a pas la qualité requise et qu'il ne justifie pas davantage d'un intérêt au motif qu'il agit ici en tant qu'homme de paille de Rudy DU JARDIN qui a été condamné pour la tenue d'une maison de débauche avec interdiction d'exploiter un

établissement pendant trois ans, qui verse au requérant un salaire et qui effectue toutes les transactions commerciales relatives à l'exploitation;

2.2. Considérant que le requérant répond qu'indéniablement, il est lui-même l'objet de la mesure contestée étant donné que l'arrêté même fait référence à sa qualité d'exploitant, que le dénommé Rudi DU JARDIN n'y est pas mentionné et que l'arrêté n'a du reste pas été notifié à Rudi DU JARDIN;

2.3. Considérant que, dans le rapport mentionné au 1.1. et dans l'arrêté contesté, le commissaire de police d'Ingelmunster et le bourgmestre ont respectivement désigné le requérant comme étant l'exploitant officiel du 'Colton Club' et qu'en vertu de son article 3, l'arrêté contesté est entré en vigueur au moment de sa notification au requérant; qu'en ce sens, la partie défenderesse est mal placée pour reprocher au requérant un défaut d'intérêt; qu'en règle générale, l'exploitant d'un débit de boissons justifie de la qualité et de l'intérêt à demander l'annulation d'une mesure qui l'empêche de poursuivre cette exploitation; que l'exception ne peut être retenue;

3.1. Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 11 de l'arrêté-loi du 14 novembre 1939 relatif à la répression de l'ivresse en ce que, première branche, cette disposition permet d'interdire la vente de boissons mais qu'elle ne procure aucun fondement permettant de fermer un établissement et en ce que, seconde branche, les conditions prévues pour interdire la vente de boissons, énumérées à l'article 11, 1°, de la loi susvisée, n'ont pas non plus été remplies étant donné que cette disposition requiert que l'occupant se soit rendu coupable de faits de débauche alors qu'il n'habite pas l'établissement et qu'il n'est pas suffisant de constater que l'établissement est affecté à la débauche; qu'il ajoute que l'arrêté attaqué a considéré à tort que les infractions en matière de débauche étaient établies en ce qui le concerne, étant donné que l'instruction pénale ne faisait que commencer et qu'il bénéficie de la présomption d'innocence;

3.2. Considérant que la partie défenderesse expose dans son mémoire en réponse que Rudy DU JARDIN, qui est l'exploitant de fait du bar, qui y demeure en fait et dont le requérant est l'homme de paille, a été condamné le 29 mars 1988 par la Cour d'appel de Gand pour exploitation de débauche avec interdiction d'exploiter un établissement pendant trois ans, que, selon le rapport du 15 mars 1991 du commissaire de police d'Ingelmunster, le requérant a lui-même avoué, dans le cadre d'une instruction pénale, qu'il est l'homme de paille de Rudi DU JARDIN et que le Colton

Club était un lieu de prostitution; qu'elle soutient également qu'il ressort de la jurisprudence et de la doctrine qu'en vertu de l'article 11 de l'arrêté-loi du 14 novembre 1939 relatif à la répression de l'ivresse, le bourgmestre peut non seulement interdire la vente de boissons dans un établissement mais qu'il peut également fermer l'établissement même;

3.3. Considérant que dans son mémoire en réplique, le requérant répète que, étant donné que l'arrêté attaqué constate que le Colton Club "est manifestement affecté à la débauche", cet arrêté tire son fondement de l'article 11, 1°, de la loi du 14 novembre 1939 mais qu'il n'est pas établi que les conditions prévues dans cette disposition ont été remplies parce qu'il n'apparaît pas que des personnes qui se sont rendues coupables de débauche habitent l'immeuble et parce qu'il n'est pas davantage établi que soit Rudy DU JARDIN ou lui-même habiterait le bâtiment; qu'il ajoute à nouveau que l'article 11, 1°, de l'arrêté-loi du 14 novembre 1939 doit faire l'objet d'une interprétation restrictive parce qu'il s'agit d'une mesure limitant les droits des personnes;

3.4.1. Considérant que l'article 11 de l'arrêté-loi du 14 novembre 1939 relatif à la répression de l'ivresse s'énonce comme suit :

"Il est défendu, sous peine d'un emprisonnement de (...) et d'une amende de (...), de débiter, dans les maisons de débauche, des comestibles ou des boissons. En cas de récidive dans l'année, la peine est de (...).

Les administrations communales peuvent interdire tout débit de boissons dans les maisons occupées:

1° par une ou plusieurs personnes notoirement livrées à la débauche;

2° par une ou plusieurs personnes condamnées pour des infractions prévues aux articles 379 à 382 du Code pénal ou pour avoir tenu un établissement de prostitution clandestine.

Cette interdiction cessera de produire effet après deux ans, si elle n'est pas renouvelée.

(...)".

3.4.2. Considérant que cette disposition confère à l'administration communale le pouvoir discrétionnaire d'interdire la vente de boissons dans une maison par la voie d'une mesure de police administrative préventive lorsqu'elle estime que les conditions légales sont remplies; qu'en vertu de la compétence d'exécuter les lois de police par des mesures concrètes, compétence attribuée par l'article 133, alinéa 2, de la nouvelle loi communale, les autorités communales, et plus particulièrement le bourgmestre, apprécient en toute autonomie les faits qui leur sont soumis sans être tenues de

reporter la décision jusqu'à ce qu'il soit statué sur une quelconque action pénale intentée à l'encontre de l'intéressé;

3.4.3. Considérant que, bien que les administrations communales aient, selon le texte sans équivoque de l'article 11, alinéa 3, de la loi du 14 novembre 1939, le pouvoir d'"interdire tout débit de boissons" dans une maison occupée par une personne se livrant "notoirement (...) à la débauche", cette compétence n'implique pas qu'elles puissent interdire toute activité commerciale;

Considérant que, si à la lecture de l'arrêté présentement attaqué, l'accent est mis moins sur la terminologie employée par le bourgmestre concernant la "fermeture" de l'établissement (articles 3 et 5 de l'arrêté) mais plutôt sur l'article 1er de l'arrêté attaqué et les circonstances dans lesquelles est intervenu celui-ci, c'est-à-dire dans le contexte de la conclusion formulée par le commissaire de police et citée au 1.1. impliquant que "la tenue d'un débit de boissons, connu comme étant le bar 'Colton Club'," est interdite pour une durée de deux ans, l'arrêté attaqué n'excède pas les limites de compétence fixées par l'article 11 de la loi du 14 novembre 1939; que la première branche du moyen n'est pas fondée;

3.4.4. Considérant, en ce qui concerne la seconde branche du moyen, que le bourgmestre peut interdire la tenue d'un débit de boissons dans une maison lorsqu'il constate qu'elle est occupée par une personne se livrant à la débauche; que, pour l'application de l'article 11, alinéa 3, 1°, de la loi du 14 novembre 1939, il n'est pas requis que la personne se livrant à la débauche occupe effectivement l'immeuble concerné en ce sens qu'elle est inscrite à cette adresse au registre de la population mais qu'il suffit qu'elle y séjourne effectivement et qu'il n'est pas davantage requis que la personne exploitant l'établissement y séjourne elle-même; que le bourgmestre apprécie discrétionnairement les éléments de fait qui lui sont soumis;

Considérant, en l'espèce, que le rapport du commissaire de police ne laisse subsister aucun doute quant aux activités qui se déroulaient dans l'établissement concerné; que sur la base de ce rapport, le bourgmestre a constaté que le Colton Club était notoirement affecté à la débauche; que le même rapport du commissaire de police fait également état du séjour illégal de serveuses étrangères et que le dossier administratif contient même la preuve formelle qu'au moins l'une des serveuses expulsées du pays le 14 mars 1991, savoir CONTRERAS VALDEZ Fior Daliza, séjournait dans l'immeuble concerné, Bruggestraat, n° 80; que, par conséquent, les

conditions légales requises pour interdire la tenue d'un débit de boissons étaient réunies; que la seconde branche du moyen n'est pas davantage fondée;

4.1. Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de ce qu'il n'est pas établi que le Colton Club serait "notoirement" affecté à la "débauche"; qu'il estime que le rapport de police auquel fait référence l'arrêté contesté n'a aucune valeur probante, qu'il ne lui est pas opposable et qu'en tant que pièce en rapport avec une action judiciaire, il ne peut d'ailleurs pas être utilisé dans une procédure administrative tant qu'il est couvert par le secret de l'instruction; qu'il estime en outre que le rapport de police concerne plus l'infraction au règlement communal de police et l'exploitation d'un café par un homme de paille que la collecte d'informations axées spécifiquement sur la constatation d'activités de débauche dans la maison concernée, ce qui implique qu'il ne peut constituer le fondement d'un ordre qui s'appuie sur l'article 11 de la loi du 14 novembre 1939;

4.2. Considérant que dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse expose que le rapport du commissaire de police a bel et bien une valeur probante parce que la police et la gendarmerie sont compétentes pour signaler au bourgmestre, indépendamment de l'instruction pénale, des faits qui doivent lui permettre d'exercer, dans le souci de l'intérêt général, la compétence que lui attribue l'article 11 de l'arrêté-loi du 14 novembre 1939; qu'elle estime que le rapport du commissaire de police contient suffisamment d'éléments concrets, fondés sur des constatations personnelles du commissaire, pour établir l'existence de faits de débauche et l'exercice d'activités prohibées; qu'elle ajoute que le requérant a reconnu les faits relatifs à l'imputation de débauche et que le rapport de police était plus que suffisamment étayé par des éléments concrets démontrant l'existence de faits de débauche ainsi que l'exercice d'activités interdites par le requérant, en tant qu'homme de paille de Rudi DU JARDIN;

4.3. Considérant que dans son mémoire en réplique, le requérant répète que ni l'occupation de la maison, ni les activités de débauche ne sont démontrées et que l'arrêté attaqué se fonde sur un rapport concernant essentiellement la constatation de bagarres, de troubles de l'ordre public, de l'occupation de serveuses sans permis de travail et de l'exploitation d'un débit de boissons privé; que selon le requérant, ces constatations constituent dès lors le véritable motif de l'arrêté contesté et non le motif inventé par le bourgmestre et selon lequel la maison est occupée par des personnes se

livrant à la débauche, ce qui prouve que le bourgmestre a usé de son pouvoir dans un but qu'il ne pouvait atteindre compte tenu des éléments qui lui avaient été soumis;

4.4. Considérant que le requérant ne désigne aucune règle de droit interdisant au commissaire de police d'Ingelmunster de communiquer dans un rapport administratif adressé au bourgmestre des faits dont il a eu connaissance dans le cadre d'événements survenus au Colton Club et à propos desquels le requérant a été entendu, et ce afin de permettre à ce magistrat d'envisager les mesures administratives nécessaires pour le maintien de l'ordre public; que, dans son rapport, le commissaire de police se limite à communiquer les éléments essentiels de l'affaire, qui sont nécessaires pour permettre au bourgmestre de prendre une décision, sans exposer des éléments soumis au secret de l'instruction; qu'il convient d'ailleurs de relever que le requérant ne conteste pas le contenu des mentions concrètes dont fait état le commissaire de police, notamment lorsque le rapport indique que l'instruction a révélé que "les serveuses couchaient avec les clients contre paiement et que des strip-teases étaient organisés"; que ces informations ne perdent pas leur valeur probante par le seul fait que le requérant remette en question d'une manière générale la valeur probante d'un rapport confidentiel du commissaire de police;

Considérant que, lorsqu'il fait notamment référence au séjour illégal de serveuses étrangères et au fait qu'elles couchent avec des clients, le rapport du commissaire de police pouvait constituer pour le bourgmestre un motif suffisant pour interdire la vente de boissons; que, compte tenu de cet élément, il est sans pertinence de savoir si le rapport du commissaire attirait également, voire en premier lieu, l'attention du bourgmestre sur d'autres infractions, notamment au règlement communal de police; que le deuxième moyen n'est pas fondé;

5.1. Considérant que le requérant prend un troisième moyen de ce qu'il n'a pas été entendu préalablement à l'adoption de l'arrêté attaqué, alors que le bourgmestre n'a pas non plus invoqué l'urgence; qu'il ajoute que son interrogatoire par la police d'Ingelmunster ne peut se substituer à une audition par le bourgmestre et qu'il portait d'ailleurs sur une instruction concernant des faits de débauche et non une mesure fondée sur l'article 11 de la loi du 14 novembre 1939;

5.2. Considérant que la partie défenderesse conteste le fait que le bourgmestre aurait dû entendre personnellement le requérant, que la seule question qui se pose est de savoir si le bourgmestre avait des raisons valables de prendre l'arrêté et

que le rapport du commissaire de police signalant les aveux du requérant constitue une preuve suffisante pour répondre à cette question;

5.3. Considérant que dans son mémoire en réplique, le requérant répète qu'il n'a pas été entendu à propos de l'accomplissement des conditions requises pour que la mesure contestée soit prise, que son audition par la police ne peut s'inscrire dans ce cadre et que le bourgmestre n'établit en aucune manière l'existence d'une quelconque urgence;

5.4. Considérant que l'interdiction de vendre des boissons est une mesure qui, sauf urgence - laquelle n'a pas été invoquée en l'espèce - ne peut être prise sans que l'intéressé ait eu la possibilité de faire valoir son point de vue; que, contrairement à ce que prétend le requérant, cette obligation n'est pas opposable à l'autorité investie du pouvoir de décision même mais qu'il suffit que cette autorité connaisse la position adoptée par l'intéressé;

Considérant que le requérant ne conteste pas qu'il a avoué au commissaire de police l'existence des éléments de fait que le bourgmestre a retenus pour prendre l'arrêté contesté, à savoir que des serveuses en séjour illégal en Belgique étaient hébergées dans la maison et qu'elles couchaient avec des clients; que le requérant n'indique pas clairement les éléments concrets dont il aurait pu et voulu aviser le bourgmestre afin de convaincre celui-ci de ce qu'une mesure d'interdiction telle que celle qui est contestée n'était pas justifiée ou ne l'était pas selon les mêmes modalités; que, compte tenu de cette circonstance, le requérant n'établit pas que le bourgmestre ne pouvait puiser suffisamment d'informations dans les éléments dont il disposait pour prendre l'arrêté contesté; que le moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1er.

Le recours est rejeté.

Article 2.

Les dépens du recours, liquidés à la somme de quatre mille francs, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le vingt et un mars 2000, par la XIIe chambre composée de :

MM. J. DE BRABANDERE,	président de chambre,
A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'État,
J. BAERT,	conseiller d'État,
Mme S. DOMS,	greffier.

Le greffier,

Le président,

S. DOMS

J. DE BRABANDERE

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