

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 114.489 du 15 janvier 2003

A.128.935/VI-16.402

En cause : **1. HARDY David,**
2. SENIURA Dominique,
3. la SOCIETE PRIVEE A RESPONSABILITE
LIMITEE "LOISILUX",

ayant élu domicile chez
Me Alain REZETTE, avocat,
place Georges-Lorand 4
6760 Virton,

contre :

LA COMMUNE D'AUBANGE, représentée
par son Collège des bourgmestre et échevins,

ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/22
1050 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 novembre 2002 par David HARDY, Dominique SENIURA et la Société privée à responsabilité limitée "LOISILUX" qui demandent l'annulation de l'ordonnance sur les débits de boissons adoptée par le conseil communal d'Aubange le 4 septembre 2002;

Vu la demande introduite par les mêmes requérants qui demandent la suspension de l'exécution de la même ordonnance;

Vu le dossier administratif et la note d'observations;

Vu le rapport de M. QUINTIN, Premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, rédigé sur la base des articles 12 et 94 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 6 janvier 2003 ordonnant le dépôt du rapport et convoquant les parties à comparaître le 14 janvier 2003 à 10.00 heures;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Alain REZETTE, avocat, comparaisant pour les requérants, et Me Martin JASPAR, loco Me Philippe LEVERT, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, Premier auditeur chef de section;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen des requêtes sont les suivants :

1. Le conseil communal d'Aubange, en sa séance publique du 24 juillet 1995, a arrêté un règlement de police sur les débits de boissons et les lieux de divertissements publics, motivé par les considérations "qu'il y a lieu d'éviter et de réprimer au besoin les atteintes à la tranquillité publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des habitants" et "que le bon ordre doit être maintenu dans les lieux de divertissements publics et les débits de boissons"; que ce règlement porte ce qui suit :

" ARTICLE 1. - Les cafés, estaminets, cabarets, tavernes, bars, discothèques, salles de danse, restaurants, friteries et en général tous les autres lieux en lesquels il est débité des boissons à consommer sur place ainsi que leurs dépendances, quelles que soient leur nature et leur dénomination, seront fermés d'une heure du matin à six heures du matin.

ARTICLE 2. - Les restrictions contenues à l'article 1^{er} ne sont pas applicables et les établissements visés pourront rester ouverts toute la nuit :

- la nuit du 24 au 25 décembre
- la nuit du 25 au 26 décembre
- la nuit du 31 décembre au 1^{er} janvier
- la nuit du 20 au 21 juillet
- la nuit du 21 au 22 juillet

- les nuits du samedi au dimanche et du dimanche au lundi lors des kermesses locales et de quartiers à Athus, Aubange, Halanzy, Rachecourt, Battincourt, Aix-sur-Cloie et Guerlange.

Cette dernière dérogation à l'heure de fermeture ne concerne exclusivement que la section de la commune où se déroule la kermesse.

ARTICLE 3. - Les tenanciers des établissements repris à l'article 1^{er}, ainsi que ceux des salles de spectacles et de divertissements publics, ne pourront y tolérer des parties de danse ou toutes autres manifestations qu'après en avoir fait la déclaration préalable à Monsieur le bourgmestre au moins 10 jours à l'avance.

ARTICLE 4. - Toute demande de dérogation au présent règlement devra être formulée par écrit et transmise au collège des bourgmestre et échevins au moins 10 jours à l'avance.

En cas de réjouissances publiques ou toutes autres circonstances exceptionnelles, le bourgmestre ou s'il en est empêché, son délégué, est autorisé à proroger l'heure de fermeture de tout ou partie des établissements visés à l'article 1^{er}.

ARTICLE 5. - Les exploitants des établissements cités aux articles 1 et 3 du présent, sont tenus de faire évacuer leurs locaux et de les fermer aux heures fixées.

ARTICLE 6. - La police locale ou la gendarmerie peut, en tous temps, faire évacuer et fermer tout établissement où elle constate du tapage, des désordres ou bagarres, qui sont de nature à troubler l'ordre public ou le repos des habitants.

ARTICLE 7. - Le bourgmestre peut, si des tapages, désordres ou bagarres se produisent habituellement dans un des établissements visés aux articles 1 et 3 du présent, ordonner après enquête, la fermeture de cet établissement de 22 heures à 6 heures du matin pendant une période indéterminée.

Le collège échevinal peut décider, pour un temps indéterminé, la fermeture de 20 heures à 6 heures du matin, de tout établissement mal famé, habité ou hanté par des personnes qui se livrent publiquement ou clandestinement à la prostitution ou dont l'exploitant tolère ou favorise l'usage, la détention ou le commerce de la drogue.

ARTICLE 8. - Le présent règlement ne fait pas obstacle au droit de tout exploitant d'interdire l'entrée de son établissement à toute personne causant du scandale, ivre ou réputée violente.

ARTICLE 9. - Les personnes qui, en contravention aux articles 1 et 3 du présent, seront trouvées dans les établissements y mentionnés ou leurs dépendances, ou qui chercheront à s'y faire admettre, seront passibles des peines prévues au présent règlement.

ARTICLE 10. - La défense prévue aux articles 1 et 3 du présent n'est pas applicable, quant aux exploitants, aux personnes qui y logent et qui doivent être inscrites dans les registres des logeurs. Lesdites personnes ne pouvant cependant pas être trouvées consommant dans les lieux accessibles au public.

ARTICLE 11. - Les individus qui se trouvent dans un état d'ivresse sont tenus, à la première réquisition des forces de l'ordre public, de quitter à toute heure les établissements visés aux articles 1 et 3 du présent règlement.

ARTICLE 12. - Tout tenancier d'établissement visé aux articles 1 et 3 du présent, qui après l'heure prescrite de fermeture refusera l'entrée de son établissement à la force

publique, et qui cherchera à cacher des consommateurs qui se trouveraient dans l'établissement lors de l'arrivée de la police communale ou de la gendarmerie, sera passible des peines prévues au présent règlement.

ARTICLE 13. - Les établissements visés aux articles 1 et 3 du présent devront être parfaitement éclairés et ce jusqu'à l'évacuation complète par le public.

ARTICLE 14. - A l'occasion de bals, soirées ou toutes autres manifestations, l'usage de haut-parleurs branchés sur micros ou appareils radiophoniques et autres, est interdit à l'extérieur entre 22 heures et 8 heures du matin.

L'intensité des appareils diffuseurs de musique placés à l'intérieur des établissements visés au présent règlement, devra être réduite à partir de 22 heures et ne pourra en aucun cas dépasser les normes prévues par la loi.

ARTICLE 15. - L'heure qui sera prise en considération pour l'application du présent règlement, est celle de l'horloge parlante de la régie des T.T. en cas de contestation des infractions.

ARTICLE 16. - Un exemplaire des présentes dispositions, abrogeant toutes réglementations antérieures sur cet objet, devra être affiché dans la ou les salles accessibles au public des établissements concernés.

ARTICLE 17. - La police communale et la gendarmerie sont compétentes pour la constatation des infractions et la rédaction des procès-verbaux à charge des contrevenants.

ARTICLE 18. - Les infractions aux dispositions de la présente ordonnance qui ne sont pas prévues par la loi et les règlements généraux et provinciaux existant en la matière, seront punies de peines de police, tant dans le chef du tenancier que dans le chef des clients.

ARTICLE 19. - En cas de récidive, la peine sera portée au maximum de la peine de police. En cas de seconde récidive, la peine sera portée au double du maximum de l'amende de police. En cas de troisième récidive ou plus, la peine sera portée au triple du maximum de l'amende de police.

Il y a récidive lorsque le contrevenant a commis une infraction à l'un ou l'autre des articles 1, 3, 5, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14 et 16, après avoir été condamné dans les douze mois qui précèdent pour une infraction à l'une ou l'autre de ces mêmes dispositions.

ARTICLE 20. - Les règlements ayant fait l'objet des délibérations du conseil communal en date des 23.03.1978, 12.06.1978, 12.10.1978, 27.06.1979 et 15.10.1987 sont abrogés par le présent règlement.

ARTICLE 21. - La présente ordonnance sera publiée conformément à l'article 112 de la loi communale."

3. L'arrêt n° 55.394 du 27 septembre 1995 a ordonné la suspension de l'exécution de l'ordonnance de police précitée, à l'exception de son article 14.

4. L'arrêt n° 58.690 du 20 mars 1996 a annulé l'ordonnance de police sur les débits de boissons et les lieux de divertissements publics, arrêtée par le conseil communal d'Aubange le 24 juillet 1995, à l'exception de son article 14.

L'annulation se fondait notamment sur les motifs suivants :

- " Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation de l'article 12 de la Constitution, de l'article 7 du décret des 2-17 mars 1791, de l'article 135 de la nouvelle loi communale, du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'ils font valoir que le règlement attaqué prévoit une obligation générale, collective et permanente de fermeture des débits de boissons à partir d'une heure du matin jusqu'à six heures, obligation renforcée par les mesures visées à l'article 7, alors qu'aucune disposition légale ne permet au conseil communal de porter atteinte, par une mesure préventive, générale et permanente, à la liberté de commerce des exploitants de débits de boissons;

Considérant que l'article 1^{er} du règlement attaqué énonce une interdiction générale et permanente, pour tous les débits de boissons situés sur le territoire de la commune d'Aubange, d'être ouverts entre une et six heures du matin, sous réserve des exceptions prévues à l'article 2 ou des dérogations pouvant être consenties sur la base de l'article 4;

Considérant que s'il appartient au conseil communal et au bourgmestre, en vertu des pouvoirs qu'ils tiennent de l'article 135 de la nouvelle loi communale, de prendre les mesures nécessaires pour éviter les atteintes à la tranquillité publique que l'exploitation de débits de boissons est de nature à engendrer la nuit, cette disposition légale ne leur permet pas d'imposer aux exploitants, en violation du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, une interdiction générale et permanente d'ouvrir leur établissement pendant certaines heures de la nuit, sous la seule réserve de dérogations individuelles et précaires laissées à l'entière discrétion de l'autorité de police; que le moyen est fondé."

5. En sa séance du 4 septembre 2002, le conseil communal d'Aubange a adopté une nouvelle ordonnance de police sur les débits de boissons.

Cette ordonnance, qui constitue l'acte attaqué, est ainsi rédigée :

- " Le conseil communal,
Vu la nouvelle loi communale, notamment les articles 117 et 135;
Vu la loi du 13/05/1999 relative aux sanctions administratives;
Considérant qu'il entre dans les missions d'une commune de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la tranquillité publique dans les rues, lieux et édifices publics;
Sur proposition du collège;
Après en avoir délibéré;
Par 13 voix «pour», 07 voix «contre» et 02 «abstentions» sur 22 votants;

APPROUVE comme suit l'ordonnance de police sur les débits de boissons :

Article 1^{er} :

Tout tenancier d'un débit de boissons, même occasionnel, est tenu de fermer son établissement à 2 heures les nuits du vendredi au samedi et du samedi au dimanche ainsi que les jours fériés et à une heure les autres jours.

Article 2 :

Les dispositions de l'article 1^{er} ne sont pas applicables et les établissements pourront rester ouverts toute la nuit :

- * la nuit du 24 au 25 décembre;
- * la nuit du 25 au 26 décembre;
- * la nuit du 31 décembre au 1^{er} janvier;
- * la nuit du 20 au 21 juillet;
- * la nuit du 21 au 22 juillet;
- * les nuits du samedi au dimanche et du dimanche au lundi lors des kermesses locales et de quartiers à ATHUS, AUBANGE, HALANZY, RACHECOURT, AIX-SUR-CLOIE et GUERLANGE.

Cette dernière dérogation à l'heure de fermeture ne concerne exclusivement que la section de la commune où se déroule la kermesse.

Article 3 :

La durée de fermeture journalière d'un tel débit ne peut en aucun cas être inférieure à trois heures.

Article 4 :

Le Bourgmestre peut accorder des dérogations aux dispositions ci-dessus énumérées sur demande écrite et motivée. Les dérogations sont toujours accordées pour une période déterminée. Elles sont renouvelables à l'examen de toute nouvelle demande écrite et motivée. Elles peuvent être rapportées en tout temps.

Article 5 :

Toute demande de dérogation au présent règlement peut être accordée par le Bourgmestre, sur demande introduite vingt jours ouvrables au moins avant le début de la période à laquelle elle se rapporte.

Article 6 :

Les contraventions aux dispositions du présent article sont passibles d'une amende administrative de 100 euros.

En cas de récidive dans un délai de six mois à dater de la dernière sanction administrative appliquée à un contrevenant, le montant de l'amende peut être porté à 245 euros.

En outre, en plus de l'amende qui peut être infligée, le Collège peut également imposer la suspension administrative ou le retrait administratif de la permission ou de l'autorisation qui avait été accordée ou encore la fermeture administrative de l'établissement concerné.

L'application de sanctions administratives ou autres ne préjudicie en rien au droit pour le Bourgmestre de recourir, aux frais risques et périls du contrevenant, à des mesures d'office nécessaires pour assurer l'exécution matérielle du présent règlement.

L'application des sanctions administratives se fait toujours sans préjudice des restitutions et dommages et intérêts qui pourraient être dus aux parties.

Article 7 :

Sans préjudice des peines comminées par les lois, décrets, arrêtés ou règlements d'administration générale, régionale ou provinciale, les contraventions aux dispositions du présent règlement sont punies des peines de simple police.

Article 8 :

A la date d'entrée en vigueur du présent règlement, tous les règlements et ordonnances de police antérieurs dont l'objet est réglé par les dispositions de la présente réglementation sont abrogés.

Article 9 :

Le Bourgmestre est chargé de veiller à l'exécution du présent règlement."

6. Le règlement du 4 septembre 2002 a été publié le 13 septembre 2002.

7. Le 20 novembre 2002, le ministre de la Région wallonne chargé des Affaires intérieures et de la Fonction publique a répondu à plusieurs exploitants qu'il avait décidé de ne pas annuler la délibération du 4 septembre 2002 :

" En effet, la liberté de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier que l'on trouvera bon, prévue à l'article 7 du décret révolutionnaire des 2-17 mars 1791 ne peut être considérée comme une liberté absolue. Le droit de faire du commerce ne cesse d'être respecté lorsqu'une ordonnance de police communale le rend conforme aux exigences de l'ordre, de la sécurité et de la tranquillité publique. L'ordonnance de police communale, imposant de manière générale, aux tenanciers d'un débit de boissons d'évacuer celui-ci à une heure déterminée doit être tenue pour légale dès lors qu'elle a été prise dans le but de préserver la tranquillité publique".

Considérant que les requérants prennent un moyen, le premier de la requête, qu'ils qualifient "d'ordre public", "de la violation du principe général de droit administratif de l'autorité de chose jugée"; qu'ils font valoir que la comparaison, qu'ils appuient sur un tableau synoptique, des dispositions de l'ordonnance de police sur les débits de boissons et les lieux de divertissements publics, adoptée par le conseil communal d'Aubange le 24 juillet 1995, et de celles de l'ordonnance de police présentement attaquée, fait ressortir leur identité d'objet, que les premières ont été annulées par l'arrêt n° 58.690 du 20 mars 1996, que les arrêts du Conseil d'Etat qui prononcent une annulation possèdent l'autorité de la chose jugée, l'annulation agissant "erga omnes", que l'autorité de la chose jugée s'attache au dispositif de l'arrêt et aux motifs qui en sont le soutien nécessaire, qu'il incombe à l'administration à laquelle l'arrêt est notifié de tirer les conséquences de l'annulation, que le règlement attaqué du 4 septembre 2002 "ne fait que reproduire, en modifiant à peine la formulation, les dispositions principales de l'acte annulé (...) relatives à l'interdiction générale et permanente d'ouvrir les débits de boissons pendant certaines heures de la nuit, sous la seule réserve de dérogations individuelles et précaires laissées à l'entière discrétion du bourgmestre"; qu'ils soutiennent encore que le règlement attaqué ne contient aucune motivation en la forme, ce qui établit que n'existe dans le chef de l'autorité administra-

tive "aucun mobile justifiant la ré-adoption de la décision précédemment annulée par le Conseil d'Etat";

Considérant que la partie adverse fait observer que le règlement attaqué, refait après son annulation, apparaît comme une norme autonome et distincte du règlement annulé, qu'en cas de réfection facultative d'un acte annulé, l'acte refait s'avère nouveau, que tel est le cas en l'espèce, puisque l'exercice du pouvoir de police par le conseil communal relève de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation, que le règlement attaqué viole d'autant moins l'autorité de la chose jugée qui s'attache à l'arrêt n° 58.690 du 20 mars 1996 qu'il a été pris le 4 septembre 2002, sur la base d'un rapport de police relatif à l'année 2002, que la circonstance que les textes en cause sont partiellement identiques ne signifie pas qu'il y a eu violation de l'autorité de la chose jugée, d'autant que, postérieurement à l'arrêt précité, une loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes a introduit la disposition devenue l'article 135, § 2, 7°, de la nouvelle loi communale, en vertu de laquelle les conseils communaux peuvent adopter des mesures de police afin de combattre toute forme de dérangement; qu'elle observe encore que l'ordonnance de police attaquée, qui est de portée réglementaire, n'avait pas à être motivée en application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, laquelle ne vise que les actes administratifs unilatéraux de portée individuelle;

Considérant que l'arrêt n° 58.690 du 20 mars 1996 a annulé, à l'exception de son article 14, l'ordonnance de police sur les débits de boissons et les lieux de divertissements publics, adoptée par le conseil communal d'Aubange le 24 juillet 1995, par ce qu'elle portait une interdiction générale et permanente, pour tous les débits de boissons situés sur le territoire de la Commune d'Aubange, d'être ouverts entre une et six heures du matin, sous réserve des exceptions prévues à l'article 2 ou des dérogations qui pourraient être consenties sur la base de l'article 4, l'article 135 de la nouvelle loi communale ne permettant pas d'imposer aux exploitants, en violation du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, une interdiction générale et permanente d'ouvrir leur établissement pendant certaines heures de la nuit, sous la seule réserve de dérogations individuelles et précaires laissées à l'entière discrétion de l'autorité de police;

Considérant que, s'il appartenait à la partie adverse de refaire, dès lors qu'elle l'estimait nécessaire, le règlement de police annulé par l'arrêt n° 58.690 du 20 mars 1996, précité, sans avoir à motiver cette réfection en la forme, puisque la loi du 29 juillet 1991, précitée, ne s'applique pas aux actes juridiques unilatéraux de portée réglementaire, il lui incombait de veiller à ne pas reproduire, dans le règlement refait,

l'illégalité qui avait déterminé l'annulation du règlement précédent de même objet; qu'en l'espèce, le règlement attaqué porte à nouveau une interdiction générale et permanente d'ouvrir les débits de boissons après une heure du matin (deux heures les nuits du vendredi au samedi et du samedi au dimanche ainsi que les jours fériés), pendant une durée d'au moins trois heures, sous réserve de dérogations individuelles laissées à l'entière discrétion du bourgmestre; que les pièces de la procédure ne font ressortir aucune circonstance nouvelle qui soit de nature à justifier l'interdiction édictée; que, dès lors, le règlement attaqué méconnaît, à l'égal de l'ordonnance annulée du 24 juillet 1995, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie et viole, du même coup, l'autorité de la chose jugée de l'arrêt du 20 mars 1996, précité; que c'est vainement que la partie adverse fait état, à l'appui de l'ordonnance attaquée, de l'article 135, § 2, 7°, de la nouvelle loi communale, introduit par la loi du 13 mai 1999; qu'en permettant à l'autorité communale de prendre les mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme de dérangement public, le législateur ne les a habilitées à prendre que des mesures adéquates, adaptées aux perturbations constatées, et non des mesures qui, telle l'ordonnance attaquée, portent une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le premier moyen est manifestement fondé en ce qu'il est pris de la violation de l'autorité de la chose jugée,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulée l'ordonnance de police sur les débits de boissons adoptée par le conseil communal d'Aubange le 4 septembre 2002.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait dans la forme de l'ordonnance de police annulée.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 525 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le quinze janvier deux mille trois par :

MM. LEWALLE, Conseiller d'Etat, président f.f.,
HARMEL , Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

P. HARMEL

P. LEWALLE