

**CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.**

**A R R E T**

n° 157.850 du 21 avril 2006

G./A.164.798/VI-16.979  
G./A.164.807/VI-16.980

En cause : **la société privée à responsabilité limitée  
"LA DEMARCHE",**

ayant élu domicile chez  
Me Bertrand DUJARDIN, avocat,  
rue Albert 1<sup>er</sup>, n° 48,  
6560 Erquelinnes,

contre :

**LA VILLE DE THUIN.**

---

**LE PRESIDENT DE LA VI<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 1<sup>er</sup> août 2005 par la société privée à responsabilité limitée "LA DEMARCHE" qui demande l'annulation du "règlement du Conseil Communal de la ville de Thuin du 31 mai 2005 imposant notamment des heures de fermeture aux débits de boissons sous quelque dénomination que ce soit en semaine de 24 heures à 5 heures et les week-ends de 2 heures à 5 heures" (G./A.164.798/VI-16.979);

Vu la requête introduite le 1<sup>er</sup> août 2005 par la société privée à responsabilité limitée "LA DEMARCHE" qui demande l'annulation du "règlement du Conseil Communal de la Ville de Thuin du 31 mai 2005 imposant notamment des heures de fermeture aux débits de boissons sous quelque dénomination que ce soit en semaine de 24 heures à 5 heures et les week-ends de 2 heures à 5 heures" (G./A.164.807/VI-16.980);

Vu les demandes introduites simultanément par la même requérante tendant à la suspension de l'exécution du règlement précité;

Vu les notes d'observations et les dossiers administratifs de la partie adverse;

Vu les rapports de M. QUINTIN, Premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, rédigés sur la base des articles 93 et 94 du règlement général de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu les ordonnances du 21 novembre 2005 ordonnant le dépôt des rapports et convoquant les parties à comparaître le 21 décembre 2005 à 11.00 heures;

Vu la notification de ces ordonnances et des rapports aux parties;

Entendu, en son rapport, M. ANDERSEN, Premier Président du Conseil d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Vincent LECHIEN, loco Me Bertrand DUJARDIN, avocat, comparaissant pour la requérante et Me Joëlle SAUTOIS, avocat, comparaissant 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;

## I. LES FAITS.

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit :

1. La société privée à responsabilité limitée "LA DEMARCHE", dont le siège social est établi à (6530) Thuin, rue T'Serstevens, 51, exploite à cette adresse un débit de boissons à l'enseigne "Les Marcheurs".

2. En sa séance du 2 mars 2005, le conseil communal de la Ville de Thuin adopte une "ordonnance de police visant à la sécurité publique" qui est ainsi rédigée :

" Vu la Nouvelle Loi Communale, notamment les articles 112, 114, 115, 117 alinéa 1<sup>er</sup>, 119, 119bis, 133 et 135 paragraphe 2;

Considérant que les villes et communes ont pour mission de permettre à leurs citoyens de jouir des avantages d'une bonne police, notamment de la sûreté, de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics;

Considérant qu'il est constaté depuis un certain temps et dans différents lieux publics de l'entité, des actes de délinquance mettant en cause des groupes d'individus de plus en plus jeunes;

Considérant que la Ville de Thuin a attiré l'attention du Parquet de Charleroi et lui a demandé d'accorder aussi un degré de priorité à cette affaire en complémentarité des autorités communales face à des actes récurrents de délinquance urbaine;

Considérant que ce phénomène doit être envisagé tant sur le plan judiciaire que sur le plan administratif;

Considérant qu'il s'impose de renforcer la prévention des risques d'atteinte à la tranquillité publique par des groupes d'individus qui perturbent l'ordre public;

Considérant qu'il importe à l'autorité communale d'apporter une réponse urgente au sentiment d'insécurité qui se développe sur le territoire de la Ville de Thuin;

Attendu que depuis plusieurs années, la Ville a mis en place différentes mesures visant à prévenir la violence urbaine par le biais d'activités éducatives, culturelles, sportives et récréatives encadrées par des professionnels dont des animateurs sociaux;

Considérant que la Ville doit intensifier un travail sur le fond avec tous les acteurs sociaux intéressés avec l'objectif de sensibiliser les auteurs de troubles quant aux conséquences individuelles et sociétales des incivilités;

Considérant en outre qu'il convient de protéger l'enfant mineur et l'adolescent quant aux différentes sollicitations pouvant porter atteinte à leur santé, leur sécurité et leur moralité;

Considérant en outre que des mineurs de moins de 16 ans circulant la nuit, isolés ou en groupe, sans être accompagnés d'une personne majeure à la garde de laquelle ils sont confiés, sont exposés à des risques qui pourraient porter atteinte à leur intégrité physique;

Considérant que la protection des mineurs doit être renforcée;

Attendu que des mesures doivent impérativement être prises dans le cadre de la compétence des autorités communales en matière de maintien de l'ordre public;

Sur proposition du Bourgmestre,

ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup>: Le règlement adopté par le Conseil communal en date du 25.06.1991 est annulé.

Article 2: Les débits de boissons, sous quelque dénomination que ce soit, à titre principal ou accessoire en ce compris les magasins dits «de nuit», et en général tous les lieux où l'on vend en détail de la bière, du vin ou toute autre boisson, ainsi que les dépendances accessibles au public de ces établissements, doivent être évacués et fermés en semaine de 24h00 à 5h00 et les week-ends (c'est-à-dire la nuit du vendredi au samedi et du samedi au dimanche) de 2h00 à 5h00.

Article 3: Sauf dérogation écrite du Bourgmestre, tout tenancier d'un établissement décrit à l'article 2, est tenu d'afficher la présente ordonnance dans son établissement et de faire respecter les horaires qui y sont fixés.

Article 4: Lorsque les consommateurs refusent de quitter le local de consommation ou de vente à l'heure de fermeture indiquée, le commerçant est tenu de prévenir immédiatement les services de police.

Article 5: Les commerçants concernés devront veiller, en toute circonstance, à ce que le bruit émanant de leur établissement n'incommoder pas le voisinage. La perception auditive à l'extérieur des établissements concernés de la diffusion de chants ou de musique doit s'arrêter de 22h00 à 8h00 tous les jours.

Article 6: Les services de police sont sollicités pour identifier et veiller à la prise en charge des mineurs de moins de 16 ans circulant de 23h à 6h, non accompagnés d'une personne majeure à la garde de laquelle ils ont été confiés.

Article 7: Les services de police sont sollicités pour identifier en tout temps tout groupe d'individus se réunissant dans un lieu public et perturbant l'ordre public par des cris, des menaces, des actes de vandalisme ou tout autre acte ou fait en contravention avec la loi, les décrets ou les règlements communaux ou de police.

Article 8: Ces dispositions s'appliquent à tout le territoire de l'entité de Thuin."

L'ordonnance a été publiée du 3 au 8 mars 2005.

3. L'ordonnance de police du 2 mars 2005 a fait l'objet d'un recours en annulation et d'une demande de suspension qui sont pendants devant le Conseil d'Etat (affaire G./A.162.140/VI-16.927). L'affaire a été fixée à l'audience du 27 juin 2005 et l'arrêt n° 147.321 du 5 juillet 2005 a rouvert les débats pour permettre à la requérante de justifier du maintien de son intérêt compte tenu de la décision de la partie adverse d'abroger le règlement communal attaqué. L'ordonnance a été annulée, à l'exception de son article 1<sup>er</sup>, par l'arrêt n°157.849 de ce jour.

4. Le 31 mai 2005, le conseil communal adopte une délibération (n°10-1) qui se donne pour objet la "tranquillité publique - mesures de prévention" et qui instaure un contrôle policier à l'égard des mineurs de moins de seize ans qui circulent non accompagnés de 23 heures à 6 heures, ainsi qu'à l'égard des auteurs de troubles.

5. Le même jour, le conseil communal adopte une autre délibération (n°10-3) qui est intitulée "ordonnance de police relative aux débits de boissons".

Ce règlement communal est ainsi rédigé:

" Vu la Nouvelle Loi Communale, en son article 135, §2;

Attendu qu'au fil des derniers mois, des incidents aux degrés de gravité divers, allant du vol avec violence la nuit, en rue, aux dégradations de biens matériels (voitures, immeubles, ...) en passant par des bagarres à l'intérieur de cafés ou en rue, ou encore par du tapage nocturne, se produisent sur l'entité;

Considérant que l'ouverture tardive des cafés invite les clients à prolonger leur temps de détente en consommant des boissons alcoolisées au-delà du seuil de tolérance de l'organisme humain;

Attendu qu'il incombe à la Ville de réprimer:

- les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et les disputes accompagnées d'ameutements dans les rues;
- le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique;
- les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des habitants;

Attendu que les Villes et Communes voisines imposent des horaires de fermeture aux débits de boissons et que, ne pas adopter pareil dispositif, risque de voir ces clients refoulés rejoindre Thuin;

Après examen et discussion des éléments constitutifs de la décision;

ORDONNE, par 22 voix pour et 1 abstention (Ch. PEPIN)

Article 1<sup>er</sup>: Les débits de boissons, sous quelque dénomination que ce soit (cafés, cabarets, estaminets, auberges, salons de thé, restaurants, dancings) et en général tous les lieux où, sous quelque appellation que ce soit, à titre principal ou accessoire, il est vendu de la bière, du vin ou tout autre boisson, ainsi que les dépendances de ces établissements accessibles au public, doivent être évacués et fermés, en semaine de 24h00 à 5h00 et le week-end (c'est-à-dire du vendredi au samedi et du samedi au dimanche) de 02h00 à 05h00.

Article 2: Tout tenancier d'un établissement décrit à l'art. 1<sup>er</sup> est tenu d'afficher la présente ordonnance dans son établissement et de faire respecter les horaires qui y sont fixés.

Article 3: Sur demande écrite, le Bourgmestre pourra accorder des dérogations dans le cadre de manifestations publiques telles que les fêtes locales (Saint-Roch, Carnaval de Thuillies, Grand Feu de Gozée et autres ducasses et brocantes).

Article 4: Lorsque les consommateurs refusent de quitter le local de consommation à l'heure de fermeture indiquée, le tenancier est tenu, quand il est dans la possibilité matérielle de le faire, de prévenir immédiatement le service de police locale ou la police fédérale.

Article 5: Les commerçants concernés devront veiller, en toute circonstance, à ce que le bruit émanant de leur établissement n'incommode pas le voisinage. La perception auditive, à l'extérieur des établissements concernés, de la diffusion de chants ou de musique doit s'arrêter de 22h00 à 8h00, tous les jours.

Article 6: Les infractions aux dispositions du présent règlement, qui ne sont pas prévues par les lois et règlements généraux existants en la matière, seront punies des peines de simple police.

Article 7: La présente ordonnance abroge celle du 02 mars 2005.

Article 8: La présente ordonnance sera publiée conformément à l'article 112 de la Nouvelle loi communale."

Il s'agit de la délibération attaquée dont l'article 7 abroge l'ordonnance de police du 2 mars 2005 visant à la sécurité publique.

Le règlement communal du 31 mai 2005 relatif à la fermeture des débits de boissons a été publié du 3 au 8 juin 2005.

6. Il ressort du procès-verbal de la réunion du 31 mai 2005 du conseil communal que celui-ci a adopté une troisième ordonnance de police (n° 10-2) relative aux magasins de nuit interdisant "la vente aux mineurs d'âge, de toute boisson alcoolisée, même faiblement et à base de jus de fruit, aux magasins de nuit de l'entité".

## II. EN DROIT.

### A. QUANT A LA RECEVABILITE.

Considérant qu'il y a lieu dans l'intérêt d'une bonne justice de joindre les causes référencées G./A.164.798/VI-16.979 et G./A.164.807/VI-16.980;

Considérant que les deux recours en annulation ont un contenu identique ainsi qu'un même objet, à savoir la délibération du 31 mai 2005 du conseil communal de la ville de Thuin relative aux débits de boissons; qu'il n'apparaît pas du dossier administratif que le même jour, c'est-à-dire le 31 mai 2005, le conseil communal aurait adopté deux règlements ayant le même objet; qu'il s'ensuit que le second recours est manifestement irrecevable; qu'il y a lieu de mettre les dépens y afférents à charge de la requérante;

Considérant que dans la note d'observations qu'elle a déposée dans l'affaire G./A.164.807/VI-16.980, la partie adverse écrit que "si le Conseil d'Etat devait faire droit à la requête de la S.P.R.L. La démarche quant à l'ordonnance de police du 31/05/2005, nous serions tenus d'appliquer celle du 25 juin 1991";

Considérant que cette fin de non-recevoir est à écarter; qu'en effet, l'ordonnance du 25 juin 1991 a été "annulée" par l'article 1<sup>er</sup> du règlement du 2 mars 2005 et cette dernière a été abrogée non seulement par la délibération attaquée n° 10-3 du 31 mai 2005 mais également par celle non attaquée n°10-1 de même date; que, de plus, le Conseil d'Etat se doit, conformément à l'article 159 de la Constitution, de refuser de donner application à l'ordonnance précitée du 25 juin 1991 dès lors que celle-ci contient des dispositions encore plus draconiennes que celles ayant entraîné l'annulation des ordonnances des 2 mars et 31 mai 2005 qui l'ont successivement remplacées, en conséquence de quoi il s'est, dans son arrêt n° 157.849 de ce jour, abstenu de prononcer l'annulation de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 2 mars 2005;

## B. QUANT AU FOND.

Considérant que le deuxième moyen de la requête dénonce la violation du principe général de proportionnalité en ce que l'acte attaqué est tout à fait général et impose la fermeture de tous les débits de boissons à certaines heures et en ce qu'il ne prévoit aucune limitation dans le temps pour cette mesure, alors qu'à supposer qu'il y ait certains quartiers dans la ville de Thuin qui soulèvent des difficultés, rien ne justifierait une mesure aussi générale s'appliquant à tous les débits de boissons, même à ceux qui ne créent pas de difficulté, tandis que le troisième moyen invoque la violation du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, pour la raison que l'imposition, sans limitation de durée, d'heures de fermeture à l'ensemble des cafetiers de la ville constituerait une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce;

Considérant que dans la note d'observations déposée dans l'affaire G./A.164.807/VI-16.980, la partie adverse répond au deuxième moyen que :

" (...) des procès-verbaux constatant les faits dénoncés, à des degrés divers de gravité, établis par la police locale et les plaintes écrites ou verbales de nombreux habitants fondent la décision de l'autorité communale.

L'ordonnance du 31.05.2005, comme celle du 02.03.2005, s'applique à tous les établissements de l'entité, sans limitation dans le temps, pour éviter d'une part un déplacement des problèmes, d'autre part, un vide dans le temps laissant craindre des débordements inadéquats.

Si Monsieur l'Auditeur (...) fait référence à des ordonnances de police de la Ville de Bruxelles, annulées par le Conseil d'Etat car s'appliquant à tout le territoire de la Ville, nous nous permettons de faire remarquer que la Ville de Thuin ne peut y être comparée (14.658 habitants et une vingtaine de cafés).

Par ailleurs, (...) l'autorité communale dispose de moyens lui permettant de prendre des mesures individuelles. C'est ainsi que le Bourgmestre de Thuin a pris, à ce jour, 2 arrêtés de police ordonnant la fermeture :

- a) du 10 juin 2005 au 12 juin 2005, de l'établissement LE ZINC;
- b) du 15 juillet 2005 au 25 juillet 2005, de l'établissement L'ORANGE anciennement LE ZINC";

et dans la même note d'observations, rétorque au troisième moyen que:

" La liberté de commerce est un droit, il est vrai, mais ce droit entrant en conflit avec l'intérêt d'une partie des habitants de la commune, qui ont le droit de jouir d'une tranquillité, nécessaire la nuit, ainsi que le droit de conserver leurs biens en bon état, il paraît raisonnable de circonscrire quelque peu cette liberté de commerce.";

Considérant, sur les deux moyens réunis, que le préambule de l'arrêté attaqué énonce qu'"au fil des mois, des incidents aux degrés de gravité divers, allant du vol avec violence la nuit, en rue, aux dégradations de biens matériels (voiture, immeuble,

...) en passant par des bagarres à l'intérieur de cafés ou en rue, ou encore par du tapage nocturne, se produisent sur l'entité"; que même si l'on admet que le maintien de la sécurité publique soulevait certaines difficultés sur le territoire de la ville de Thuin, les carences du dossier administratif ont pour conséquence d'empêcher le Conseil d'Etat de vérifier si la fixation par voie réglementaire, pour l'ensemble du territoire de la commune, d'une heure de fermeture des débits de boissons, tels que définis de manière très large à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance attaquée, peut trouver un appui adéquat et suffisant dans des incidents en relation avec l'exploitation nocturne des débits de boissons; que l'autre motif invoqué dans le préambule, étant, pour rappel, que les communes voisines imposent des horaires de fermeture aux débits de boissons et que, ne pas adopter pareil dispositif, risque de voir ces clients rejoindre Thuin, est, outre qu'il s'agit d'un motif hypothétique, hors de toute proportion avec les faits qui sont censés motiver pareille interdiction généralisée à défaut de constatation de circonstances exceptionnelles pouvant la justifier; que générale, l'interdiction est également permanente en ce sens que l'ordonnance attaquée ne fixe pas elle-même un terme à son application dans le temps; que le pouvoir que l'article 3 de l'ordonnance attaquée attribue au bourgmestre d'accorder des dérogations individuelles, sans que les critères présidant à l'octroi de ces dérogations soient définis si ce n'est pas un renvoi à certaines fêtes locales, n'est pas de nature à tempérer le caractère disproportionné de la mesure; que ce caractère est encore davantage accentué si, comme il convient, l'on rapproche l'ordonnance attaquée des deux autres que le conseil communal a adoptées au cours de la même séance du 31 mai 2005, la combinaison de ces mesures aboutissant à soumettre toute la commune à un véritable couvre-feu comprenant la fermeture des établissements publics vendant des boissons, l'absence de diffusion de musique à l'extérieur, le contrôle policier des mineurs non accompagnés ainsi que des auteurs de troubles et l'interdiction faite aux magasins de nuit de vendre des boissons alcoolisées aux mineurs; que l'invocation par la partie adverse, dans sa note d'observations, du pouvoir du bourgmestre de prendre des mesures individuelles s'avère paradoxal puisque pour justifier le recours à la voie réglementaire, elle n'établit pas qu'en l'espèce le recours à ces mesures individuelles serait insuffisant pour assurer l'ordre public; qu'enfin s'il est vrai que la liberté du commerce ne fait pas obstacle à l'adoption d'un règlement qui, fondé sur l'article 135 de la Nouvelle loi communale, est destiné à assurer la tranquillité publique ou le respect des biens, même si la mesure de police a pour conséquence de limiter cette liberté, la partie adverse perd de vue que ce qui lui est reproché par le recours est d'avoir adopté une mesure qui, loin d'assurer un certain équilibre entre les droits antagonistes en présence, porte à la liberté du commerce et, de manière plus générale, à la liberté individuelle, des atteintes qui, sur le vu du dossier soumis au Conseil d'Etat, sont hors de toute proportion avec les troubles qu'elle entendait prévenir; que tout ceci vaut quelle que soit la commune sur le territoire de laquelle

s'applique un tel règlement de police; qu'il s'ensuit que les deuxième et troisième moyens sont manifestement bien fondés,

## **D E C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Les affaires inscrites sous les n<sup>os</sup> G./A.164.798/VI-16.979 et G./A.164.807/VI-16.980 sont jointes.

### **Article 2.**

Est annulée la délibération du 31 mai 2005 du conseil communal de la ville de Thuin adoptant une ordonnance de police relative aux débits de boissons.

Le recours est rejeté pour le surplus.

### **Article 3.**

Il n'y a plus lieu de statuer sur les demandes de suspension.

### **Article 4.**

Le présent arrêt sera publié dans les mêmes formes que la délibération annulée.

### **Article 5.**

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie adverse et de la partie requérante à concurrence de 175 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI<sup>e</sup> chambre, le vingt et un avril deux mille six par :

|                          |                                      |
|--------------------------|--------------------------------------|
| M. ANDERSEN,             | Premier Président du Conseil d'Etat, |
| M <sup>me</sup> SCHMITZ, | Greffier.                            |

Le Greffier,

Le Premier Président,

V. SCHMITZ.

R. ANDERSEN.