

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 196.527 du 30 septembre 2009

G./A.131.454/VI-16.424

En cause : **la société anonyme C.D.B. ENTREPRISE,**

ayant élu domicile chez
Me Michel GRAINDORGE, avocat,
avenue Commandant Lothaire, n° 11,
1040 Bruxelles,

contre :

la commune de Pecq,

ayant élu domicile chez
Mes Edward VAN DAELE et
Benoît VERZELE, avocats,
drève Gustave Fache, n° 3, bte 4,
7700 Mouscron.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 janvier 2003 par la société anonyme C.D.B. ENTREPRISE qui demande l'annulation du "règlement sur la fermeture des dancings et discothèques pris le 28 octobre 2002 par le Conseil communal de la Commune de Pecq, et publié par voie d'affichage le 13 novembre 2002";

Vu l'arrêt n° 117.465 du 25 mars 2003 rejetant la demande de suspension de l'exécution du règlement attaqué;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 29 avril 2003 par la partie requérante;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} VAN LAER, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 5 août 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 23 septembre 2009;

Entendu, en son rapport, M^{me} DAURMONT, Conseiller d'Etat, Président f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me Jérôme ARNOULD, loco Me Michel GRAINDORGE, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Benoît VERZELE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} VAN LAER, Auditeur;

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

Considérant que l'arrêt n° 117.465 du 25 mars 2003 susvisé a exposé comme suit les faits utiles à l'examen de la requête :

1. La société anonyme "C.D.B. ENTREPRISE" dont le siège social est établi à (7740) Pecq, rue Albert Ier, n° 52, exploite, à cette adresse une discothèque à l'enseigne "H20". Celle-ci se trouve située dans le centre urbanisé de Pecq.

2. En juin 2002, un membre de la police fédérale rédige un rapport détaillé qui est consacré à la description des activités des méga-dancings dans la région de Pecq et qui relève les nuisances ainsi que les problèmes que génèrent ces activités. Il est signalé que ces problèmes ont avant tout trait à la consommation et à la vente de stupéfiants, problèmes auxquels viennent s'ajouter d'autres nuisances, telles que des vols, dégradations, coups et blessures, viols, accidents de roulage. Un lien est établi entre certaines de ces nuisances (notamment en matière de stupéfiants) et l'exploitation ininterrompue et la fréquentation prolongée de certains dancings (phénomènes dits "after" ou "after-after").

La réalité et l'ampleur de ces problèmes sont étayés par d'autres pièces versées au dossier administratif et, notamment, des listes de procès-verbaux en matière de stupéfiants et d'accidents en relation avec l'exploitation des dancings "H20" et "LA BUSH", entre autres.

3. En sa séance du 28 octobre 2002, le conseil communal de Pecq adopte un règlement "sur la fermeture des dancings et discothèques".

Ce règlement est ainsi rédigé :

" Attendu que l'article 135 de la Loi Communale prévoit en son paragraphe 2 que les communes ont notamment pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics;

Considérant que les débits de boissons de type dancing, implantés sur le territoire de Pecq drainent une clientèle très importante;

Considérant qu'il ressort des nombreux rapports d'intervention des différents services de police que cette nombreuse affluence engendre de fréquents troubles à l'ordre public et ce, principalement les nuits de week-end et veilles de jours fériés;

Considérant que, parallèlement à ces troubles d'ordre public, de nombreuses infractions à la législation pénale en vigueur en Belgique sont régulièrement constatées et portées à la connaissance des autorités judiciaires;

Considérant que très souvent, parmi les contrevenants, l'on retrouve des mineurs d'âge;

Considérant que le Comité de quartier nous a transmis une pétition ayant recueilli plus de cent signatures;

Considérant qu'une réunion a été organisée avec les membres de la police ainsi que tous les pétitionnaires concernés directement par ces nuisances;

Considérant qu'une autre réunion s'est tenue avec les Bourgmestres de la zone de police ainsi que les propriétaires des dancings concernés;

Considérant que ceux-ci ont émis un avis favorable lors de la réunion du 4 juin 2002 par laquelle :

A. Ils marquent leur accord sur le contenu du projet de règlement communal stipulant que tous les dancings et discothèques situés sur le territoire de Pecq devront être fermés de 08h le matin à 20h le soir, à condition que ce règlement soit appliqué à l'ensemble du pays.

B. Ils s'engagent à collaborer, à cet effet, avec les autorités communales et de police et à prendre toutes les mesures nécessaires au respect de ce règlement.

Attendu que l'application de ce règlement au niveau national n'est pas de la compétence du Conseil communal de Pecq mais doit résulter d'un règlement émanant du pouvoir fédéral;

Attendu cependant qu'il est nécessaire de prendre, sans délai, des mesures drastiques pour enrayer ce fléau sur le territoire de la commune;

DECIDE : par 13 voix «pour» et 4 «abstentions» (M.R. + P.S.) :

- Article 1^{er} : Pour l'application du présent règlement, sont concernés, les débits de boissons de type dancings et discothèques. Sont considérés de la sorte, les établissements où il est permis de danser sur des musiques amplifiées électroniquement et où sont offertes en vente des boissons à consommer sur place sans que celles-ci accompagnent un repas.
- Article 2 : Par souci de quiétude et de repos des habitants et afin de réduire les troubles d'ordre public, les exploitants des établissements ici concernés, sont obligés de les faire évacuer et de les fermer les jours d'exploitation à 08 heures au plus tard et de ne pas les rouvrir avant 20 heures à partir du 01/02/2003. Cette décision pourra être revue de façon à imposer une fermeture progressive à 4 heures pour l'année 2005.
- Article 3 : Les infractions seront punies des peines prévues par la loi.
- Article 4 : Le présent règlement sera publié conformément à l'article 112 de la Loi Communale.
- Article 5 : Des expéditions en seront transmises : [...]."

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt au recours de la requérante dans son dernier mémoire; qu'elle fait valoir que l'intérêt au recours, selon la requérante elle-même, n'est que théorique et non concret;

Considérant qu'en toute hypothèse, la requérante, qui attaque un règlement, conserve intérêt au recours; que celui-ci est recevable;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 7 du décret des 2 et 17 mars 1791, de l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elle reproche au règlement attaqué d'établir sur le territoire de la commune de Pecq une interdiction générale et permanente d'exploitation entre huit heures et vingt heures pour tous les établissements où il est permis de danser sur des musiques amplifiées électroniquement et où sont offertes en vente des boissons à consommer sur place sans que celles-ci accompagnent un repas alors qu'aucune disposition législative, pas même l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, n'autorise l'autorité communale à supprimer de manière générale et permanente le bénéfice de la liberté du commerce et de l'industrie et alors que, en tout état de cause, l'interdiction édictée par le règlement attaqué, en raison de sa portée générale et permanente, est hors de toute proportion avec les nécessités du maintien de l'ordre public; qu'en réplique, elle fait observer que la partie adverse ne justifie d'aucune circonstance d'une gravité exceptionnelle qui

permettrait d'établir une interdiction générale mais en aucun cas, permanente; qu'elle soutient que l'acte attaqué emporte une interdiction présentant un caractère général, car les destinataires du règlement sont envisagés de manière impersonnelle et abstraite, par le recours à une définition globale, reposant sur le choix de critères préétablis de telle sorte que tous les exploitants d'établissements, présents et à venir, qui répondent aux critères retenus par l'acte attaqué, tombent sous le coup de l'obligation de fermeture qu'il prescrit; qu'elle expose qu'il est, à cet égard, indifférent que ses destinataires puissent être identifiés ce qui sera d'autant plus aisé lorsque, comme en l'espèce, le règlement ne produit ses effets que sur un territoire restreint puisque cette circonstance ne suffit pas à lui ôter son caractère général dès lors que son application n'est pas limitée aux seuls établissements existants au jour de son entrée en vigueur, pas plus qu'elle n'est tributaire de la survivance de ceux-ci; qu'elle fait remarquer qu'à diverses reprises, le Conseil d'Etat a considéré qu'un règlement de police communale prescrivant une obligation de fermeture à l'égard des débits de boissons constituait une mesure d'interdiction générale et cela alors même, souligne-t-elle, qu'ils ne constituent pas la généralité des établissements ouverts au public ni nécessairement ceux où se concentre l'activité économique de la commune; qu'après avoir rappelé que, dans son rapport précédant l'arrêt n° 117.465 du 25 mars 2003 rejetant la demande de suspension, le Premier auditeur s'interrogeait sur la possibilité de transposer cette jurisprudence à l'acte attaqué dans la mesure où celui-ci ne vise que les dancings et discothèques, et a de ce fait un champ d'application *ratione materiae* plus restreint, elle fait valoir que la circonspection particulière qu'inspire le contrôle des règlements communaux de police, lorsqu'ils portent une interdiction générale, se justifie par le fait que ces mesures ont essentiellement pour effet d'imposer indistinctement des restrictions aux libertés d'une catégorie abstraite d'administrés et que les mesures de police adoptées par les autorités communales doivent en tout état de cause être proportionnées aux faits qui la motivent et doivent être adaptées à la gravité de l'atteinte à l'ordre public à laquelle elle entend remédier; qu'elle considère encore qu'en affichant sa préoccupation relative à l'exploitation ininterrompue des discothèques, laquelle sert de fondement à l'acte attaqué, la partie adverse vise en réalité le seul dancing "La Bush", lequel reste accessible au public pendant tout le week-end, à toute heure du jour et de la nuit; qu'elle en conclut qu'en l'espèce, la partie adverse, compte tenu de l'objectif qu'elle poursuit pouvait et devait opter pour l'adoption de mesures de police individuelles afin de mettre un terme à la problématique de l'exploitation continue de certains dancings, en leur imposant une période d'interruption diurne suffisamment longue et qu'une telle solution aurait inévitablement pour effet d'entraver le flux permanent de clientèle d'un dancing à l'autre, sans pour autant supprimer toute liberté quant au choix des heures d'ouverture;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 26 de la Constitution, de l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, du principe de la proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elle reproche au règlement attaqué, fondé sur l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, d'entraver sans distinction et sans limite de temps la faculté de tous les exploitants des établissements concernés de faire danser dans les locaux accessibles au public alors, d'une part, que l'exercice de la liberté de réunion ne peut pas être interdit par une mesure générale et permanente et, d'autre part, que le règlement attaqué porte une interdiction générale et permanente hors de toute proportion avec les nécessités de l'ordre public que l'autorité communale peut avoir en vue lorsqu'elle fait usage des pouvoirs qui lui sont reconnus par l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation du principe général de motivation des actes administratifs, du principe de la proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elle critique le fait que le règlement attaqué repose sur les considérations que "les débits de boissons de type dancing, implantés sur le territoire de Pecq drainent une clientèle très importante", que cette clientèle importante engendre de fréquents troubles à l'ordre public "les nuits de week-end et veilles des jours fériés", troubles qui sont constatés dans de "nombreux rapports d'intervention des différents services de police", qu'en outre, "de nombreuses infractions à la législation pénale en vigueur en Belgique", commises notamment par des mineurs, sont régulièrement constatées et portées à la connaissance des autorités judiciaires, qu'une pétition ayant recueilli plus de cent signatures a été transmise aux autorités communales par un comité de quartier, que des "mesures drastiques" doivent être prises pour "enrayer ce fléau" alors, d'une part, que les "mesures drastiques" adoptées par la partie adverse pour "enrayer ce fléau" et contenues dans le règlement attaqué se concrétisent en une obligation générale et permanente de fermeture de huit à vingt heures, imposée sans nuance à tous les exploitants des dancings et discothèques de la commune et alors qu'il n'existe manifestement pas de lien raisonnable de cause à effet entre ces motifs et pareille interdiction générale et permanente et alors, d'autre part, que l'interdiction d'exploitation applicable le jour ne peut raisonnablement avoir pour effet de prévenir des troubles et des infractions qui sont constatés la nuit et aura, au contraire, pour effet d'aggraver les troubles liés aux départs massifs des clients à huit heures; qu'elle conteste avoir donné son accord au sujet de la mesure d'interdiction et critique l'absence de justification de circonstances concrètes suffisamment graves, en relation avec l'exploitation d'une discothèque, nécessitant la fermeture permanente de

tous les établissements entre huit et vingt heures; qu'elle signale avoir toujours été disposée à collaborer avec les autorités locales pour lutter contre les nuisances que pouvait générer son activité : rapports adressés à la police fédérale, travaux d'isolation acoustique, achat de terrains destinés au parking, déviation de la circulation; qu'elle soutient qu'à supposer que des troubles soient générés par des personnes qui fréquentent l'un ou l'autre dancing établi sur son territoire, la partie adverse pouvait raisonnablement y remédier, dans l'exercice de son pouvoir de police administrative, par la mise en place de mesures spécifiques et adaptées, qui ne portent pas définitivement entrave à l'exploitation de tous les dancings; qu'en réplique elle fait notamment observer qu'il ne peut être sérieusement soutenu qu'une plage horaire d'exploitation de 10 ou 11 heures serait, par essence, un incitant à la consommation d'alcool ou de stupéfiants et souligne que le créneau horaire 20 heures - 1 heure n'offre naturellement pas de possibilité d'exploitation réelle, compte tenu des habitudes de la clientèle, et ne compensera jamais la perte de la tranche 8 heures - midi et que cette situation la place dans une position délicate face à une concurrence qui conserve sa liberté dans la détermination de ses horaires, et à laquelle il n'est pas possible de répondre;

Considérant, sur les trois moyens réunis, que la mesure de police préventive doit, même si elle s'avère nécessaire et efficace, être adaptée à la gravité du trouble à l'ordre public auquel elle entend remédier; qu'il doit dès lors exister un rapport de proportionnalité entre l'atteinte à la liberté exercée et le trouble à éviter; qu'en l'espèce, pour ce qui concerne les motifs de l'acte attaqué, s'il est vrai que les termes "de fréquents troubles à l'ordre public et ce, principalement les nuits de week-end et veilles des jours fériés" du préambule de l'acte attaqué, peuvent laisser penser que la partie adverse n'a pas eu pour souci de prévenir des troubles diurnes de l'ordre public, et cela alors que l'activité de la requérante tend, par nature ainsi qu'elle l'expose elle-même, à s'exercer la nuit, il n'en est rien à l'examen; qu'en effet, non seulement, l'acte attaqué même ne limite pas son dispositif au repos nocturne des habitants mais d'une manière générale à leur quiétude mais encore, vise expressément l'avis favorable du 4 juin 2002 des propriétaires des dancings concernés; qu'il apparaît du compte-rendu de la réunion qui a eu lieu le 4 juin 2002 entre ces propriétaires et les autorités compétentes, pièce versée au dossier administratif et non contestée par la requérante, que les objectifs visés par la mesure attaquée sont bien d'interrompre pendant plusieurs heures, la journée, l'exploitation des "établissements où il est permis de danser sur des musiques amplifiées électroniquement et où sont offertes en vente des boissons à consommer sur place sans que celles-ci accompagnent un repas" afin d'éviter des troubles à l'ordre public, plus spécialement ceux dits du phénomène "after" et de pouvoir "concentrer davantage de policiers sur un laps de temps moindre"; qu'en outre, le dossier administratif corrobore

tout à fait la thèse de la partie adverse; qu'il apparaît également des termes mêmes de l'article 1^{er} de l'acte attaqué, rappelés ci-dessus, que le règlement ne vise qu'une catégorie bien déterminée d'établissements, les dancings et discothèques, et par là n'a pas de portée générale; que quant à la permanence du règlement attaqué, l'interdiction édictée ne concerne que la période s'étendant de 8 heures du matin à 20 heures du soir; qu'il ne s'agit donc pas d'une interdiction qui porte une atteinte excessive à la liberté de commerce et à la liberté de réunion; qu'au surplus, la réalité des troubles et des nuisances qu'occasionne l'exploitation des discothèques et qui motivent le règlement attaqué, n'est pas réellement contestée par la requérante qui semble même en admettre l'existence; que dès lors la violation du principe de proportionnalité alléguée n'est pas établie; qu'il s'ensuit que les trois moyens ne sont pas fondés,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le trente septembre deux mille neuf par :

M^{me} DAURMONT,
MM. LEWALLE,
NIHOUL,
M^{me} SCHMITZ,

Conseiller d'Etat, Président f.f.,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

V. SCHMITZ.

O. DAURMONT.