

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 231.394 du 1^{er} juin 2015

215.372/XV-2765

En cause : **1. la s.p.r.l. La Crisnéenne,**
 2. la s.a. Cobrarest,
 ayant élu domicile chez
 Me J.-P. DOUNY, avocat,
 rue Louvrex 28
 4000 Liège,

contre :

la commune de Crisnée.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête introduite le 24 mars 2015 par la s.p.r.l. La Crisnéenne et la s.a. Cobrarest, en tant qu'elle poursuit la suspension de l'exécution de la décision adoptée le 26 janvier 2015 par le conseil communal de Crisnée, portant sur la modification des articles 87 et 92 à 94 du règlement général de police du 18 avril 2006;

Vu le dossier administratif et la note d'observations déposée par la partie adverse;

Vu le rapport de M. L. RENDERS, auditeur adjoint au Conseil d'État;

Vu l'ordonnance du 8 mai 2015 fixant l'affaire à l'audience publique du 27 mai 2015 à 14 heures;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'avis de fixation à l'audience;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État, président de chambre f.f.;

Entendu, en ses observations, Me Y. LIBERT, *loco* Me J.-P. DOUNY, avocat, comparaissant pour les parties requérantes;

Entendu, en son avis conforme, M. L. RENDERS, auditeur adjoint;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

La première requérante est l'exploitante d'une taverne sous l'enseigne *Mad Murphy's*, établie chaussée Verte, 82 à Crisnée. Elle organise également des soirées à thème, telles le carnaval ou la fête de la Saint-Patrick.

La seconde requérante exploite un bowling dénommé *Le strike* dans les locaux contigus au *Mad Murphy's*. Elle exploite également une brasserie et accueille différents événements, comme des fêtes d'anniversaire. Selon la requête, une grande partie de la clientèle du *Mad Murphy's* fréquente également le bowling et inversement.

Suite à des plaintes de riverains, le *Mad Murphy's* a fait l'objet de plusieurs arrêtés de police administrative imposant une limitation de ses heures d'ouverture.

Le 26 janvier 2015, le conseil communal adopte un arrêté modifiant le règlement général de police du 18 avril 2006. Cet arrêté se présente notamment comme suit :

« Vu les articles 119, al. 1, 119bis et 135, § 2, de la Nouvelle Loi communale;

Attendu que les communes ont pour mission de faire jouir les habitants d'une bonne police, notamment de la tranquillité publique et de la sécurité publique;

Considérant que des rapports de police indiquent que de nombreuses plaintes des riverains sont enregistrées ayant trait à des nuisances sonores, à la malpropreté et à l'intégrité physique des personnes;

Attendu que les nuisances résultent du comportement de clients de débits de boissons notamment, présents sur les lieux concernés;

Considérant que les nuisances sont tantôt sonores (voitures, cris intenses, émission de musique venant des débits de boissons....), tantôt des atteintes à la sécurité publique comme des bagarres, des dégradations ou des vols et des atteintes à la propreté publique;

Attendu que la vie des riverains est gravement perturbée et que leur quiétude, leur sécurité, sont insuffisamment garanties au-delà d'une certaine heure;

Considérant qu'il ressort des rapports des services de police que les problèmes surgissent essentiellement après 3 heures du matin;

Attendu qu'il est de la responsabilité des autorités communales de garantir la tranquillité et la sécurité publique des citoyens;

Considérant qu'il ressort également des rapports des services de police que les nuisances portant atteinte à la sécurité publique sont notamment dues à la consommation de boissons alcoolisées - délivrées ou pas par des distributeurs automatiques - consommées sur la voie publique par les personnes qui se rassemblent aux abords de ces établissements;

Attendu qu'il appartient à l'autorité communale de prendre les mesures adaptées et proportionnelles afin d'assurer le maintien de l'ordre public, que face aux atteintes décrites ci-avant, les seules mesures efficaces et utiles sont de limiter l'ouverture des débits de boissons alcoolisées chaque nuit à 3h00 du matin et d'interdire la vente de boissons alcoolisées via les distributeurs automatiques;

Considérant que les nombreux passages de marchand de vieux fers utilisant une sonorisation, à toute heure, perturbent la tranquillité publique et la quiétude des riverains des voiries empruntées; qu'il convient, dès lors, de restreindre les plages horaires pendant lesquelles ces passages sont permis;

Vu le Règlement général de police arrêté par le Conseil communal du 18 avril 2006,

DÉCIDE :

[...]

Article 1^{er} : de modifier le Règlement général de police arrêté le 18 avril 2006 :

[...]

2. Au chapitre V, section 2 : Des débits de boissons, les articles 92 à 94 sont supprimés et remplacés par :

Article 92.

Sont considérés comme débits de boissons, les établissements et leurs dépendances accessibles au public tels que cafés, estaminets, cabarets, dancing, tavernes, bars et en général, tous les établissements, même démontables, quelles que soient leur nature et leur dénomination, où sont servies des boissons fermentées ou enivrantes, sans repas.

Article 93.

Tout exploitant de débits de boissons est tenu de fermer son établissement à 03h00 heures.

Les heures d'ouverture et de fermeture du débit de boissons doivent être lisiblement affichées sur la porte d'entrée.

Au moment de la fermeture, l'ensemble de la clientèle doit avoir quitté le débit de boissons. Dans la demi-heure précédant l'heure de fermeture visée ci-dessus, toute diffusion musicale et toute vente de boissons alcoolisées sont interdites.

En dehors de la période d'ouverture :

- il est interdit aux exploitants de débits de boissons de fermer à clé leur établissement, d'éteindre ou de camoufler la lumière, pour accepter un ou plusieurs consommateurs dans les locaux;

- les personnes trouvées dans le débit de boissons en dehors des heures d'ouverture, y consommant ou non ou qui chercheraient à s'y faire admettre, seront sanctionnées;

- le débitant ou son préposé qui, après l'heure fixée pour la fermeture, refuse aux services de police l'entrée de l'établissement présumé être toujours fréquenté, sera sanctionné.

Le Bourgmestre peut, pour des manifestations ponctuelles ou pour les fêtes de fin d'années, accorder des dérogations à la limitation de l'ouverture des débits de boissons.

Article 93bis.

Les établissements définis à l'article 92 doivent respecter un temps minimum de fermeture de quatre heures à compter de l'heure de fermeture imposée ci-dessus.

Toute action promotionnelle sur la voie publique ou sur internet incitant à la consommation de boissons alcoolisées au sein du débit de boissons est strictement interdite.

Article 93ter.

Il est interdit d'entrer en état d'ivresse dans les débits de boissons, salles de spectacles et bâtiments publics comme il est interdit de cracher, de fumer, de dégrader ou d'endommager les installations et de refuser de se conformer aux instructions de la direction ou du personnel, responsables de l'établissement.

Il est, en outre, interdit sauf dérogation motivée du Bourgmestre, de consommer des boissons alcoolisées sur la voie publique, à l'exception des terrasses autorisées sur le domaine public.

La vente de boissons alcoolisées par l'intermédiaire de distributeurs automatiques accessibles au public est interdite.

Article 94.

Les infractions aux présentes dispositions sont passibles des sanctions suivantes :

- au premier constat d'infraction, un avertissement mettant en demeure l'exploitant de l'établissement de se conformer aux prescriptions réglementaires sera adressé dernier dans un délai de trois semaines à dater de la constatation des faits, par lettre recommandée à la poste.

- au second constat d'infraction, la fermeture provisoire de l'établissement sera ordonnée du vendredi 18h00 au lundi suivant 18h00.

- au troisième constat d'infraction, la fermeture provisoire de l'établissement d'une durée de 7 jours consécutifs sera ordonnée.

- au quatrième constat d'infraction, la fermeture provisoire de l'établissement d'une durée de 30 jours consécutifs sera ordonnée.

- au cinquième constat d'infraction, la fermeture définitive de l'établissement sera prononcée.

Les services de la zone de police de Hesbaye sont chargés d'assurer la surveillance des établissements visés à l'article 92 et de veiller au respect des présentes dispositions.

Article 2 : Les présentes modifications au règlement général de police entrent en vigueur dès leur adoption.».

Il s'agit de l'acte attaqué. Il a été notifié à la première requérante par un courrier du 27 février 2015;

Considérant que les requérantes justifient l'urgence qui les amène à introduire une demande de suspension en exposant que l'acte attaqué menace gravement les activités de la première partie requérante, qui compte essentiellement sur une clientèle nocturne pour réaliser un chiffre d'affaires satisfaisant et qui, selon elles, a consenti d'importants investissements pour limiter l'impact de son activité sur le voisinage; qu'elles produisent des pièces comptables relatives aux charges et rentrées de la première requérante dont elles disent la situation financière fragile; qu'elles estiment que la seconde partie requérante est exposée aux mêmes risques financiers;

Considérant, quant à l'urgence, qu'il ressort des pièces produites que l'obligation que l'acte attaqué impose à la première requérante de fermer les portes du *Mad Murphy's* chaque nuit à 3 heures emporte pour cette société une diminution de son chiffre d'affaires, significative au regard de l'ensemble de ses activités et de sa situation financière; que cette circonstance est d'une gravité suffisante pour qu'il soit nécessaire de statuer au provisoire sur son recours; que l'urgence n'est pas

établie dans le chef de la seconde requérante, qui n'établit pas que l'exécution de l'acte attaqué affecte directement ses activités, voire qu'il lui soit directement applicable;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 26 de la Constitution et de la liberté de commerce garantie par l'article 23 de la Constitution; qu'elle invoque également «l'article 7 du Décret des 2 et 17 mars 1791, appelé Décret d'Allarde» et l'article 135, §2, de la Nouvelle Loi Communale (N.L.C.); qu'elle soutient que la mesure adoptée n'est ni utile ni efficace ni adaptée à la situation envisagée, et se réfère à plusieurs arrêts; qu'elle estime que faute de démonstration de la nécessité d'adopter l'acte attaqué, il est manifestement disproportionné quant aux objectifs poursuivis; qu'elle ajoute que la partie adverse n'établit pas que les griefs formulés par les riverains à l'égard des débits de boissons ne pourraient pas être rencontrés dans le cadre d'une action civile fondée sur la théorie des troubles anormaux du voisinage; que, selon elle, les mesures de limitation temporaire des heures d'ouverture adoptées à l'égard du *Mad Murphy's* démontrent qu'il n'était pas nécessaire d'adopter une mesure d'interdiction générale et permanente d'ouverture pour protéger la tranquillité publique; qu'elle relève que selon ces arrêtés de police, l'établissement devait fermer à 3 h. du lundi au jeudi inclus, mais seulement à 5 h. du vendredi au dimanche inclus, alors que l'acte attaqué impose la fermeture à 3 h. toutes les nuits; qu'elle insiste sur le fait que la partie adverse ne démontre pas que le recours à des mesures individuelles serait insuffisant pour faire respecter l'ordre public;

que la requérante interprète l'alinéa 5 de l'article 93 du règlement général de police comme une disposition qui soumet le droit de s'assembler dans un débit de boissons, au-delà de 3 heures du matin, à une autorisation préalable du bourgmestre; qu'elle fait valoir que la liberté de réunion, consacrée par l'article 26 de la Constitution, ne peut pas être soumise à une autorisation préalable, et considère que l'acte attaqué accorde un pouvoir purement arbitraire au bourgmestre dès lors que le conseil communal n'a pas défini les critères sur la base desquels la dérogation peut être accordée; qu'elle conteste que ce pouvoir de dérogation soit de nature à rétablir l'équilibre entre la mission de maintien d'ordre public et le respect des droits garantis par la Constitution;

Considérant que le préambule du règlement attaqué témoigne de problèmes de sécurité et de tranquillité publiques liés à la consommation nocturne de boissons alcoolisées, ce que confirme l'adoption, en 2013 et 2014, de mesures individuelles de police à l'encontre de la première requérante; qu'en matière de police administrative, l'action réglementaire ne revêt pas de caractère subsidiaire par rapport à l'adoption de mesures individuelles, aucun principe de droit n'imposant à l'autorité de privilégier ces dernières si la protection de l'ordre public justifie plutôt une mesure générale; que, toutefois, les limitations apportées aux libertés par la voie de règlements doivent, comme les mesures individuelles, répondre aux exigences de proportionnalité inhérentes à la mise en œuvre du pouvoir de police générale des communes fondé sur l'article 135, § 2, N.L.C.;

que la fixation d'heures de fermeture des débits de boissons, généralisée et sans limite de durée, apporte à la liberté de commerce de ces établissements une restriction substantielle; que le pouvoir attribué au bourgmestre d'accorder des dérogations individuelles n'est pas de nature à tempérer le caractère éventuellement disproportionné de cette norme générale; qu'en l'espèce, la restriction est d'autant plus sensible que, comme l'observent les requérantes, l'heure de fermeture imposée est identique en semaine et le *week-end*, contrairement à ce qui avait prévalu dans les arrêtés antérieurement adoptés par le bourgmestre;

qu'en l'absence de la partie adverse à la procédure, le Conseil d'État ne peut se fonder que sur le préambule du règlement attaqué pour vérifier si les atteintes que celui-ci porte à la liberté de commerce restent dans les limites d'une juste proportionnalité; que les mentions de ce préambule ne permettent pas à elles seules d'évaluer l'ampleur et l'actualité des troubles qui ont amené le conseil communal de Crisnée à adopter l'acte attaqué; qu'en revanche, la requérante dépose notamment un rapport de la police de l'environnement daté de 2012, selon lequel le niveau de bruit mesuré dans son établissement ne dépasse pas les normes en vigueur, et un courrier du Directeur du Département de la police et des contrôles du Service public de Wallonie mentionnant que «l'écodiagnostic fixé pour la mesure effectuée chez les riverains le 10/02/2014 était nul à bénin en ce qui concerne la musique amplifiée»; qu'elle a adressé le 5 mars 2015 à la partie adverse un courrier affirmant qu'il n'y a plus de plaintes récentes quant à des nuisances sonores ou bagarres, mais seulement des doléances de voisins relatives au stationnement intempestif de la clientèle; qu'au vu de ces éléments, il ne peut être tenu pour établi que l'acte attaqué trouve bien un fondement légal dans l'article 135, § 2, de la Nouvelle Loi Communale; que le moyen est sérieux;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif sont réunies;

Considérant que le moyen vise uniquement la détermination des heures de fermeture imposées aux débits de boissons, telle qu'elle ressort des articles 93 et 93bis du règlement général de police modifié par l'acte attaqué; que la requérante ne formule aucune critique à l'encontre des modifications apportées à l'article 87 de ce règlement, qui concerne les marchands de ferrailles, et à son article 92, où figure la définition des débits de boissons, laquelle a été étendue aux dancings; qu'elle ne développe pas davantage d'argumentation relative au nouvel article 93ter, qui reproduit partiellement l'ancien article 94, tel qu'il apparaît encore sur le site internet de la commune; que, *prima facie*, ces dispositions non critiquées ne lui font pas grief et sont dissociables des autres modifications apportées au règlement par l'acte

attaqué; qu'en revanche, le nouvel article 94, qui traite des sanctions en visant spécifiquement les exploitants d'établissements, n'est pas dissociable des nouveaux articles 93 et 93bis; qu'il y a dès lors lieu d'ordonner la suspension partielle de l'acte attaqué comme il est indiqué au dispositif du présent arrêt,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension introduite par la s.a. Cobrarest est rejetée.

Article 2.

Est suspendue l'exécution de la décision adoptée le 26 janvier 2015 par le conseil communal de Crisnée :

- en tant qu'elle supprime et remplace l'article 93 du Règlement général de police du 18 avril 2006,
- en tant qu'elle introduit dans ce même Règlement général de police l'article 93bis.
- en tant qu'elle introduit dans ce même Règlement général de police le nouvel article 94.

La demande est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le premier juin deux mille quinze par :

Mme D. DÉOM,	président de chambre f.f.,
M. Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président f.f.,
---------------------	--------------------

Fr. QUINTIN

D. DÉOM