CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 233.314 du 18 décembre 2015

212.239/XV-2521

En cause : **la s.p.r.l. "Librairie du Pot d'Or"**,
ayant élu domicile chez
Me M. DELWAIDE, avocat,
rue des Augustins 16
4000 Liège,

contre :

la ville de Liège,
ayant élu domicile chez
Me V. THIRY, avocat,
Mont Saint-Martin 74
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XVe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 avril 2014 par la s.p.r.l. Librairie du Pot d'Or, en ce qu'elle tend à l'annulation «du règlement de police relatif au lieu-dit "le Carré" à Liège pris par le conseil communal de la ville de Liège en sa séance du 24 février 2014»;

Vu l'arrêt n° 227.994 du 7 juillet 2014 rejetant la demande de suspension;

Vu la demande de poursuite de la procédure;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. M. JOASSART, premier auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 16 novembre 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 décembre 2015 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me L. DELWAIDE, *loco* Me M. DELWAIDE, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me V. THIRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. M. JOASSART, premier auditeur au Conseil d'État;

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

Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

«Le Carré» est un quartier populaire du centre de Liège, connu pour son animation, délimité par le boulevard de la Sauvenière, la rue de la Casquette, la rue Saint-Adalbert, la rue du Mouton Blanc et la rue du Pont d'Avroy. La requérante y exploite un magasin ouvert durant la nuit.

Le 4 février 2014, trois responsables de la police locale adressent au chef de corps un rapport, étayé de statistiques de la délinquance, sur la situation dans ce quartier, qui, entre autres suggestions, comporte le passage suivant:

> «Depuis le 01/07/2011 est entrée en vigueur l'interdiction complète de fumer dans les établissements quelle qu'en soit leur destination.
>
> Il en résulte que depuis cette date, les clients (fumeurs) des établissements du Carré et leurs accompagnants sortent… pour y assouvir leur besoin en nicotine en continuant à consommer de l'alcool dans les récipients en verre sur la voie publique.
>
> Après deux années et demie, nous avons le recul suffisant pour affirmer que cette législation a modifié singulièrement le comportement de certains clients des établissements se trouvant dans le Carré.
>
> Il en résulte d'une part des rassemblements de personnes sur la voie publique devant les établissements concernés et d'autre part un désengagement du service de sécurité de ces établissements qui s'occupe exclusivement de la sécurité *intra-muros* laissant les clients sortir... avec les verres… ou bouteilles.
>
> Ces rassemblements représentent un "goulot" d'étranglement dans les rues étroites du Carré augmentant le risque de confrontation.
>
> Le risque de débordement n'est pas négligeable et les récipients en verre deviennent très vite des projectiles… ou des armes comme nous le rappellent régulièrement les tabloïds de la presse écrite.
>
> Il en résulte également que le phénomène va se déplacer aux boîtes de type "AFTER" dont les clients étaient jusqu'au 30/06/2011 confinés dans ces établissements mais qui, respect de l'interdiction de fumer oblige, vont se retrouver sur la voie publique jusqu'aux alentours des 10 ou 11 heures du matin.

La consommation d'alcool sur la voie publique entraînant de surcroît une augmentation des incivilités (urine, déjections, débris de verre, bouteilles) aux alentours des cafés, les clients ne se servant pas ou prou des commodités des établissements.

Imposition par l'autorité administrative de l'obligation pour les tenanciers de servir les boissons dans des gobelets et interdire la vente de boissons dans des bouteilles pour les magasins de nuit et autres GB Express ouverts pendant les nuits de jeudi, vendredi et samedi.

Subsidiairement, si l'usage des gobelets pourrait être mal perçu, imposer la signature d'une convention avec les tenanciers des établissements sis dans le Carré afin qu'ils interdisent à leurs clients de sortir sur la voie publique avec leurs verres… ou bouteilles en verre ce qui diminuerait drastiquement le risque sur la voie publique.»

Le 24 février, le conseil communal de Liège adopte un règlement de police relatif au lieu-dit «Le Carré», dont les articles 1er à 6 sont rédigés comme suit:

«**Article 1er: Champ d'application**

Les présentes dispositions sont d'application aux établissements situés dans le périmètre repris sous liseré rouge au plan annexé au présent règlement. Sont visés tous les établissements ayant un accès dans ce périmètre.

Article 2: Dérogation

Peuvent déroger à l'article 1er, les restaurants.

Article 3: Définitions

Pour l'application du présent règlement, il faut entendre par:

Établissement: tout lieu débitant des boissons alcoolisées et, notamment, les lieux relevant du secteur HO.RE.CA. ainsi que tout lieu où se déroulent des manifestations festives comme notamment les dancings, clubs…

HO.RE.CA.: le secteur d'activités afférent à l'hôtellerie, à la grande et à la petite distribution et aux cafés.

Restaurant: Établissement où l'on sert des plats préparés et des boissons à consommer sur place, en échange d'un paiement. Sont exclus de la présente définition les services de restauration dite "rapide" c'est-à-dire lorsque le client peut commander et manger en quelques minutes ou dizaine de minutes, éventuellement debout.

CHAPITRE II: MESURES DE SÉCURITÉ PUBLIQUE

Article 4: Champ d'application *ratione temporis*

Les interdictions formulées aux articles 5 et 6 sont de stricte application pour les périodes suivantes:

du jeudi 20 h 00 au vendredi 9 h 00;
du vendredi 18 h 00 au samedi 9 h 00;
du samedi 18 h 00 au dimanche 9 h 00;
les veilles de jours fériés de 18 h 00 au lendemain 9 h 00

Article 5: Vente et délivrance de boissons

La vente de boissons alcoolisées dans les magasins est interdite.

Il est interdit de vendre des boissons contenues dans des verres et bouteilles en verre.

Il est également interdit de vendre des boissons alcoolisées en canettes.

La délivrance de boissons devra être réalisée dans des contenants en matériau souple ou semi-rigide.

Article 6: Consommation de boissons

Il est interdit de pénétrer et de demeurer dans le périmètre du lieu-dit "le Carré" en possession de boissons dans un contenant autre qu'en matériau souple ou semi-rigide.»;

Considérant que la requête se donne pour objet l'ensemble du règlement du 24 février 2014; que, toutefois, les critiques formulées par le moyen ne concernent

que les dispositions précitées; que celles-ci sont dissociables du reste du règlement; qu'il y a lieu d'interpréter la requête comme dirigée uniquement contre les articles 2 à 6;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 23 de la Constitution relativement à la liberté de travail, du décret d'Allarde sur la liberté de commerce et d'industrie, de l'erreur manifeste d'appréciation des faits ou du droit, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et de la violation du principe de proportionnalité; qu'en substance, elle soutient:

- que l'adoption du règlement attaqué est essentiellement motivée par un souci de maintien de l'ordre public, de sécurité, de tranquillité publiques et de salubrité dans le quartier du Carré,
- que ce règlement restreint fortement son activité puisqu'il vise environ 40 % de la période d'ouverture de son *night-shop*,
- que ces restrictions, qu'elle paraphrase, contreviennent:
  - à la liberté de travail (article 23 de la Constitution),
  - au principe d'égalité (article 10 et 11 de la Constitution),
  - aux principes de proportionnalité et d'erreur manifeste d'appréciation de fait ou de droit,
  - à la liberté de commerce et d'industrie (décret d'Allarde),
  - au principe de proportionnalité et au principe de «*standstill*»;
- qu'en ce qui concerne le principe d'égalité, dont elle rappelle la portée, elle expose que:
  - le règlement litigieux interdit la vente d'alcool uniquement aux magasins, c'est-à-dire en réalité aux *night-shops* implantés dans le Carré,
  - les autres établissements, c'est-à-dire les cafés et dancings présents sur le site peuvent continuer à vendre de l'alcool, sous la seule restriction de servir en extérieur les boissons dans des contenants en matériau souple ou semi-rigide,
  - les restaurants bénéficient expressément d'une dérogation,
  - cette discrimination est d'autant plus difficile à comprendre que le règlement de police énonce que les problèmes dans le Carré se produisent le plus souvent aux petites heures du matin, ce alors que les *night shops* sont fermés depuis plusieurs heures au contraire des autres établissements,
  - les *night-shops* ne sont pas plus responsables que les autres établissements des troubles constatés,
  - il n'y a pas de justification objective et raisonnable pour restreindre davantage les droits des *night-shops* par rapport à ceux des autres établissements,
  - ou, si une telle justification existe, il n'y a pas de rapport de proportionnalité entre le but visé et les moyens utilisés,
  - l'obligation de délivrer des boissons, même non alcoolisées, dans des contenants en matériau mou ou semi-plastique en extérieur est discriminatoire en ce qu'elle s'applique à tous les établissements, excepté les restaurants qui ont obtenu une dérogation, alors qu'elle n'est en réalité adaptée qu'aux seuls dancings et cafés, et elle préjudicie les *night-shops* puisqu'ils ne sont pas habilités à servir des boissons dans des gobelets en plastique au sein de leur établissement,

    - elle est contrainte d'arrêter la vente de boissons durant la période visée par l'article 5 dudit règlement, soit sur un peu plus de 40 % de sa plage horaire hebdomadaire d'ouverture,
- qu'en ce qui concerne l'erreur manifeste d'appréciation des faits ou du droit, elle rappelle que:
    - le règlement attaqué a été adopté pour prévenir les atteintes à l'ordre public et assurer la tranquillité publique dans le quartier du Carré, qui est surtout troublé à partir de 4 h du matin,
    - il ne ressort pas du dossier que l'exploitation de *night-shops* serait à l'origine de ces troubles,
    - c'est l'excès de consommation d'alcool aux petites heures du matin qui est à l'origine des troubles, alors que les *night shops* ferment le week-end à 2 h et en semaine à 24 h,
    - le règlement attaqué, et, en particulier, son article 5, sont manifestement inadaptés aux objectifs poursuivis, et la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en interdisant uniquement aux «magasins» de vendre de l'alcool du jeudi soir au dimanche matin,
- qu'en ce qui concerne le décret d'Allarde et la liberté du commerce et de l'industrie, elle expose que:
    - le règlement attaqué porte atteinte au décret d'Allarde, au principe de proportionnalité et au principe de «*standstill*» consacré par l'article 23 de la Constitution, qui interdisent d'adopter des mesures qui marqueraient un recul significatif d'un droit,
    - en vertu du principe de proportionnalité, l'autorité administrative a l'obligation d'adopter la mesure la moins contraignante possible pour atteindre son objectif,
    - si la liberté de commerce et d'industrie peut être conditionnée et réglementée, c'est dans la mesure où c'est nécessaire pour garantir la réalisation de l'objectif poursuivi,
    - le règlement attaqué porte atteinte de manière déraisonnable et disproportionnée à la liberté de commerce et d'industrie,
    - il faut mettre en balance d'une part l'objectif de la ville de Liège, qui est de limiter les nuisances (troubles à l'ordre public, à la tranquillité et à la salubrité), et d'autre part la liberté de commerce et d'industrie, et vérifier *in concreto* s'il n'y a pas d'atteinte disproportionnée à ladite liberté, et s'il existe un rapport raisonnable entre la mesure administrative adoptée et l'objectif poursuivi,
    - en l'occurrence, l'atteinte portée à la liberté de commerce et d'industrie est hors de proportion avec les objectifs poursuivis,
    - l'obligation de servir à l'extérieur les boissons dans des récipients en matériau mou ou semi-rigide ne changera pas la quantité de boissons alcoolisées servies par les cafés, dancings, et clubs lesquels devraient simplement désormais utiliser, pour ce faire, des gobelets en plastique, et préjudicie uniquement les *night-shops* qui ne sont pas autorisés à servir des boissons dans des gobelets en plastique au sein de leur établissement;
    - la partie adverse aurait pu atteindre ses objectifs en prescrivant ses dispositions restrictives sur une plage horaire plus ciblée, par exemple, à partir d'une heure du matin,

Considérant que dans le mémoire en réplique, elle ajoute que:

- trois rapports de police (des 2 juillet, 2 septembre et 29 septembre 2014) produits par la partie adverse, qui font état d'une baisse significative des troubles, n'établissent pas que ce serait dû aux mesures applicables aux *night-shops*,
- au contraire, la diminution des interventions des forces de l'ordre est la plus importante après 4 h du matin, soit plusieurs heures après la fermeture des *night-shops*, mais non des autres établissements,
- le «verre de trop», ce n'est pas dans le *night shop* qu'on est allé le consommer, mais dans un café, dancing ou club,
- il est faux que les boissons achetées dans un magasin de nuit soient plus susceptibles d'être consommées en grande quantité sur la voie publique que celles servies dans un établissement Horeca;

Considérant que le décret des 2 et 17 mars 1791 portant suppression de tous les droits d'aides, de toutes les maîtrises et jurandes et établissement des droits de patente, dit décret d'Allarde, a été abrogé par l'article 3 de la loi du 28 février 2013 introduisant le Code de droit économique, entré en vigueur le 12 décembre 2013;

Considérant que la liberté d'entreprendre et de choisir une activité professionnelle ne s'oppose pas à ce que l'autorité communale restreigne l'activité de certains établissements dans un quartier pour une période déterminée lorsqu'il s'y sont produit des troubles à l'ordre public ou, à tout le moins, lorsqu'il existe un risque certain et imminent d'atteinte à l'ordre public; que l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale attribue aux communes la 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»; que les motifs justifiant l'adoption d'ordonnances de police sur la base de cette disposition doivent se rattacher à ces objectifs et présenter un rapport raisonnable de proportionnalité avec eux; qu'une interdiction de vendre, dans les magasins de nuit, des boissons alcoolisées dans certains quartiers pendant une partie de la nuit, ne méconnaît pas, par elle-même la liberté individuelle ou la liberté du commerce;

Considérant qu'en l'espèce, la partie adverse s'est fondée sur un rapport détaillé de la police locale qui démontre l'existence de troubles importants à l'ordre public; que ce rapport indique que la tranche horaire représentant l'engagement maximum de la police débute à 20 heures la nuit du jeudi au vendredi et à 18 heures celles du vendredi au samedi et du samedi au dimanche; que, pour remédier aux troubles, il préconise l'élaboration d'un règlement spécifique pour le quartier dit du «Carré» interdisant l'usage de verres, bouteilles et canettes de boissons alcoolisées, en raison de leur dangerosité, des risques de blessures ou d'usage comme projectiles, ainsi que, pour les mêmes raisons, l'imposition de récipients en matière semi-rigide;

que ce rapport propose également d'«interdire la vente de boissons dans des bouteilles pour les magasins de nuit et autres GB Express ouverts pendant les nuits de jeudi, vendredi et samedi»; que cette limitation de la possibilité, pour les magasins de nuit, de vendre de l'alcool ainsi que d'autres boissons en bouteille ou en canette, dans un quartier précisément délimité, à certaines heures de la soirée et de la nuit et pour certains jours déterminés, n'est pas hors de proportion avec les besoins du maintien de l'ordre public, compte tenu de la situation décrite par la police locale;

Considérant que les magasins de nuit ne sont pas dans une situation identique à celles des établissements Horeca en ce qui concerne la vente de boissons alcoolisées; qu'en effet, les boissons achetées dans un magasin de nuit sont plus susceptibles d'être consommées en grande quantité sur la voie publique que celles qui sont servies dans un établissement Horeca, d'une part, parce qu'une boisson achetée dans un magasin de nuit est moins chère qu'une boisson identique servie dans un établissement Horeca, et, d'autre part, parce que les boissons alcoolisées achetées dans un magasin doivent nécessairement être consommées à l'extérieur de l'établissement, alors que celles qui sont servies dans les établissements Horeca sont destinées à être consommées à l'intérieur de l'établissement ou sur la terrasse attenante; que la spécificité des magasins de nuit en ce qui concerne la consommation d'alcool sur la voie publique a pu raisonnablement conduire l'autorité à leur réserver une réglementation spécifique;

Considérant que la circonstance que d'autres mesures, que la requérante estime préférables, auraient peut-être pu être adoptées en vue de remédier aux troubles constatés, relève d'une appréciation en opportunité et n'entache pas d'illégalité de règlement attaqué; que le moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le dix-huit décembre deux mille quinze par :

M.	M.	LEROY,	président de chambre,
M.	I.	KOVALOVSZKY,	conseiller d'État,
Mme	D.	DÉOM,	conseiller d'État,
Mme	N.	ROBA,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

N. ROBA M. LEROY