

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 237.717 du 20 mars 2017

214.222/XV-2694

En cause :

**1. la s.p.r.l. ACROBAT,**  
**2. la s.p.r.l. LE CAFE BELGA,**  
**3. la s.p.r.l. DE BELMONTE,**  
**4. la s.p.r.l. FLAMINGO,**  
**5. la s.p.r.l. HOTEL ST GERY,**  
**6. la s.p.r.l. ZEBRA BAR,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Sébastien MIESSE, avocat,  
avenue Louise 363  
1050 Bruxelles,

contre :

**la ville de Bruxelles,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Marc UYTENDAELE, avocat,  
rue de la Source 68  
1060 Bruxelles,

Partie intervenante :

**la s.p.r.l. KLEINE BIEN,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Sébastien MIESSE, avocat,  
avenue Louise 363  
1050 Bruxelles.

---

*I. Objet du recours*

Par une requête introduite le 13 novembre 2014, les s.p.r.l. Acrobat, Le Café Belga, De Belmonte, Flamingo, Hôtel St Géry et Zebra Bar poursuivent l'annulation de l'article 123 du règlement général de police de la ville de Bruxelles et de la commune d'Ixelles, tel qu'il résulte d'une délibération du conseil communal de la ville de Bruxelles du 7 juillet 2014;

*II. Procédure*

Une ordonnance du 15 janvier 2015 a accueilli la requête en intervention introduite le 11 décembre 2014 par la s.p.r.l. Kleine Bien.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. le premier auditeur Marc JOASSART a rédigé un rapport, sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les derniers mémoires ont été régulièrement échangés.

Par une ordonnance du 31 janvier 2017, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 21 février 2017.

M<sup>me</sup> Diane DÉOM, conseiller d'État, a fait rapport.

M<sup>e</sup> Anthony VAN BEVER, *loco* M<sup>e</sup> Sébastien MIESSE, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et la partie intervenante et M<sup>e</sup> Bertrand HEYMANS, *loco* M<sup>e</sup> Marc UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Marc JOASSART premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

### *III. Faits*

Le 7 juillet 2014, le conseil communal de la ville de Bruxelles adopte un «Nouveau Règlement Général de Police de la Ville de Bruxelles et de la Commune d'Ixelles». Cette décision s'inscrit dans le cadre de l'article 2, § 2, de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales qui dispose que «Dans une zone pluricommunale au sein de laquelle les conseils communaux des communes concernées ont décidé, après une concertation dont le Roi peut fixer les modalités, d'adopter un règlement général de police identique, les conseils communaux de la zone de police adoptent un règlement général de police identique pour la zone, après avis du conseil de la zone de police concerné».

L'article 123 de ce règlement dispose comme suit :

« Section 2.

De la tranquillité publique dans et autour des commerces et établissements

Article 123.

§ 1<sup>er</sup>. Les dispositions du présent article sont applicables aux établissements et/ou commerces habituellement accessibles au public, même si celui-ci n'y est admis que sous certaines conditions.

§ 2. Sans préjudice des dispositions légales relatives à la lutte contre le bruit, tout bruit fait à l'intérieur des établissements et/ou commerces accessibles au public ne pourra dépasser le niveau de bruit ambiant de la rue, entre 6 h 00 et 22 h 00, s'il est audible sur l'espace public.

§ 3. La police pourra faire évacuer et fermer les établissements accessibles au public où elle constate des désordres ou bruits de nature à troubler la tranquillité publique ou le repos des habitants».

Il s'agit de l'acte attaqué. Il a été publié le 25 septembre 2014.

Le préambule de la délibération du 7 juillet ne comporte aucune explication relative à l'article 123 et aux éventuelles innovations qu'il comporte par rapport à la disposition en vigueur antérieurement.

#### *IV. Recevabilité*

##### *A. Argumentation de la deuxième requérante*

Considérant que la deuxième requérante exploite un établissement situé à Ixelles; qu'elle estime son recours recevable dès lors que la commune d'Ixelles et la ville de Bruxelles ont adopté un règlement identique et que le recours vise à entendre prononcer l'annulation d'une disposition « dont le même libellé lui est applicable»;

##### *B. Appréciation du Conseil d'État*

Considérant que l'acte attaqué est la délibération du conseil communal de la ville de Bruxelles du 7 juillet 2014; que cet acte n'a aucun effet quant à l'établissement de la deuxième requérante, sis sur le territoire d'une autre commune; qu'elle est sans intérêt à son annulation et que son recours est irrecevable;

#### *V. Premier moyen*

##### *A. Argumentation des requérantes*

Considérant que les requérantes soulèvent un premier moyen de la violation de la Constitution, notamment ses articles 39, 105 et 162, de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, notamment son article 6, la Nouvelle loi communale, notamment ses articles 119 et 135, de l'arrêté royal du 24 février 1977 fixant les normes acoustiques pour la musique dans les établissements publics et

privés, l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, notamment de ses articles 8 et 13, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2002 relatif à la lutte contre les bruits de voisinage, notamment ses articles 3 à 5 et de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2002 fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit;

qu'en une première branche, elles exposent que l'article 123, § 2, du règlement attaqué détermine une norme, le «niveau de bruit ambiant de la rue», qui ne peut être dépassée par le bruit provoqué à l'intérieur des établissements ou commerces accessibles au public, s'il est audible depuis l'espace public; qu'elles invoquent l'article 13, § 2, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 précitée, conférant au Gouvernement la compétence de fixer les normes que les bruits ou tapages provenant des établissements ouverts au public ne peuvent pas dépasser; qu'elles rappellent le principe de la hiérarchie des normes contenu à l'article 119, § 2, de la Nouvelle loi communale et soutiennent que le conseil communal ne pouvait fixer une norme de bruit alors que cette compétence est réservée au Gouvernement;

qu'en une deuxième branche, elles constatent que les arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2002 précité déterminent ces normes de bruit, définissent les méthodes d'objectivation du bruit, fixent la méthode de contrôle et les conditions de mesure du bruit, et en déduisent que ces normes sont définies selon des critères objectifs, quantitatifs et vérifiables, alors que la règle contenue dans l'article 123, § 2, de l'arrêté attaqué repose sur une notion («le bruit ambiant de la rue») subjective, qualitative et non vérifiable, de sorte qu'elle viole les dispositions de ces arrêtés;

### *B. Argumentation de la partie adverse*

Considérant que la partie adverse répond en relevant les différences entre la disposition attaquée et l'article 13 de l'ordonnance précitée; qu'elle constate que la disposition attaquée s'applique aux «établissements et/ou commerces habituellement accessibles au public» alors que l'article 13 de l'ordonnance s'applique aux «propriétaires, directeurs ou gérants d'établissements ouverts au public»; que la disposition attaquée vise «le bruit fait à l'intérieur des établissements» entre 6 h et 22 h, qui dépasse le niveau ambiant de la rue et qui trouble la tranquillité publique ou le repos des habitants, tandis que l'ordonnance vise «les bruits liés à l'exploitation de l'établissement» qui «troublent la tranquillité ou la santé des habitants»; que la disposition attaquée porte une interdiction et érige en infraction le dépassement d'une certaine limite de bruit alors que l'ordonnance impose une obligation aux propriétaires, directeurs ou gérants d'établissements ouverts au public;

que, selon elle, ces différences montrent que ces dispositions ont un champ d'application et un objet distincts qui les rendent complémentaires, comme le confirme la teneur de la disposition attaquée qui précise qu'elle s'applique «sans préjudice des dispositions légales relatives à la lutte contre le bruit»; qu'elle invoque l'enseignement de l'arrêt n° 196.522, du 30 septembre 2009; qu'elle estime que la police spéciale de lutte contre le bruit et la police générale relevant de la compétence communale sont distinctes et complémentaires; qu'elle affirme qu'en raison de l'indépendance des polices, elle n'avait pas à se référer aux concepts repris dans l'ordonnance et ses arrêtés d'exécution, et que les normes fixées en vertu de celle-ci ne sont pas destinées à s'appliquer de manière transversale aux autorités communales dans le cadre de leur pouvoir de police générale; qu'à propos de la deuxième branche, elle ajoute que les communes ne sont pas tenues, dans l'exercice de leur compétence

de police générale, au respect des normes et des méthodes prévues par les arrêtés du 21 novembre 2002 précités;

qu'elle conteste que la notion de bruit ambiant de la rue soit «subjective, qualitative et non vérifiable»; qu'elle explique qu'un bruit dépasse le bruit ambiant de la rue si on l'entend distinctement et qu'il prédomine le bruit ambiant; qu'elle précise qu'un tel niveau de bruit provenant de l'intérieur de l'établissement ne peut donner lieu à des sanctions administratives que s'il est «de nature à troubler la tranquillité publique ou le repos des habitants»; qu'elle relève que le Code pénal incrimine le tapage nocturne et que la disposition attaquée vise un tapage diurne, et que l'on ne peut que constater que les normes et limites fixées par la disposition attaquée sont objectives et vérifiables; qu'enfin, elle rappelle que l'autorité de tutelle, auteur des normes invoquées au moyen, n'a pas élevé d'objections à l'encontre du règlement attaqué;

qu'elle réitère cette argumentation dans son dernier mémoire;

### *C. Appréciation du Conseil d'État*

Considérant, sur les deux branches réunies, qu'en vertu de l'article 135, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Nouvelle loi communale, les communes ont 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 publiques; que la compétence ainsi conférée aux communes peut être exclue lorsqu'une législation de police administrative spéciale constitue un corps de règles complètes, précises et détaillées; que l'existence de polices spéciales n'exclut toutefois la police générale que lorsque leurs champs d'application respectifs se recouvrent totalement et que les mesures de police spéciale permettent de faire face au risque d'atteinte à l'ordre public général; que les troubles qui ne peuvent être combattus en appliquant les réglementations spéciales peuvent donc être empêchés en application de la compétence de police générale attribuée aux communes par l'article 135 de la Nouvelle loi communale, cette compétence n'étant toutefois que résiduelle;

Considérant que l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain établit une police spéciale; que son article 13 prévoit ce qui suit :

« Les propriétaires, directeurs ou gérants d'établissements ouverts au public, tels que cafés, bars, restaurants, salles de spectacle doivent prendre toutes mesures utiles pour que les bruits liés à l'exploitation de ces établissements ne troublent pas la tranquillité ou la santé des habitants.

À cet effet, le Gouvernement fixe les normes que les bruits ou tapages provenant des établissements ouverts au public ne peuvent pas dépasser »;

que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2002 relatif à la lutte contre les bruits de voisinage fixe des niveaux d'émergence admissibles selon les heures de la journée et les zones du PRAS où les activités bruyantes ont lieu, et que l'arrêté du Gouvernement du 21 novembre 2002 de la Région de Bruxelles-Capitale fixant la méthode de contrôle et les conditions de

mesure de bruit prévoit des règles très précises pour le calcul de niveaux de bruit et notamment de celui du bruit ambiant; que l'article 8 de l'ordonnance permet aux communes d'adopter, en respectant certaines conditions, un règlement de bruit pour tout ou partie du territoire communal;

que la police spéciale instituée par la Région en matière de lutte contre le bruit constitue dès lors un corps de règles complètes, précises et détaillées dans le cadre duquel la commune dispose d'un pouvoir réglementaire spécifique;

que l'article 123, § 2, du règlement attaqué ajoute aux normes établies dans le cadre de la police spéciale une exigence supplémentaire et une infraction distincte consistant à interdire de produire à l'intérieur des établissements et/ou commerces accessibles au public, tout bruit dépassant le niveau ambiant de la rue entre 6 h et 22 h, si le bruit produit est audible sur l'espace public; que contrairement au § 3 du même article, cette interdiction est indépendante de désordres ou d'atteintes à la tranquillité publique ou au repos des habitants qui seraient constatés dans des situations concrètes et qu'elle constitue une règle autonome dont la violation est susceptible d'être sanctionnée en vertu des articles 145 et 146 du règlement attaqué;

qu'il n'y a pas de différence significative entre les destinataires des règles arrêtées en vertu de la police spéciale et de l'article 123, § 2, du règlement attaqué, ce dernier imposant une règle aux «établissements accessibles au public» et l'article 13 de l'ordonnance visant les «propriétaires, directeurs ou gérants d'établissements ouverts au public», ce qui n'exclut pas l'incrimination d'autres personnes en vertu de ses articles 14 et 20; que les deux dispositions s'appliquent au bruit provoqué à l'intérieur de ces établissements et entendu à l'extérieur; que la tranche horaire de 6 à 22 h, visée par le règlement communal, entre dans les prévisions de l'arrêté du 21 novembre 2002 relatif à la lutte contre les bruits de voisinage; que l'article 2, 5°, de cet arrêté définit le bruit de voisinage «généré par toute source sonore audible dans le voisinage», ce qui est plus large que l'arrêté attaqué qui vise le bruit «audible sur l'espace public»; que le dossier administratif ne révèle aucun motif justifiant que l'interdiction générale établie par l'article 123, § 2, du règlement attaqué soit nécessaire pour garantir un aspect de l'ordre public matériel que la police spéciale ne permettrait pas de protéger adéquatement; que le premier moyen est fondé;

## *VI. Autres moyens*

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête, qui, à les supposer fondés, ne sont pas de nature à conduire à une annulation plus étendue; que les illégalités dénoncées dans l'ensemble des moyens sont propres à l'article 123, § 2, du règlement attaqué, lequel est dissociable des autres dispositions de ce dernier;

## *VII. Indemnité de procédure*

Considérant que les requérantes demandent une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros par requérante, à la charge de la partie adverse;

Considérant qu'aux termes de l'article 30, § 2, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État :

« Lorsque plusieurs parties bénéficient de l'indemnité de procédure à charge d'une ou de plusieurs parties succombantes, son montant est au maximum le double de l'indemnité de procédure maximale à laquelle peut prétendre le bénéficiaire qui est fondé à réclamer l'indemnité la plus élevée. Elle est répartie entre les parties par la section du contentieux administratif. »;

qu'en l'espèce, les requérantes ont agi ensemble à l'intervention d'un même conseil; qu'il y a lieu de leur accorder l'indemnité de procédure au montant de base de 700 euros, répartie entre les requérantes par parts égales, à l'exception de la deuxième requérante,

### **PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

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

Le recours est rejeté en tant qu'il est introduit par la s.p.r.l. Le Café Belga.

#### **Article 2.**

La délibération du conseil communal de Bruxelles du 7 juillet 2014 est annulée en ce qu'elle adopte l'article 123, § 2, du règlement général de police de la ville de Bruxelles et de la commune d'Ixelles.

Le recours est rejeté pour le surplus.

#### **Article 3.**

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée aux première, troisième, quatrième, cinquième et sixième parties requérantes, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 1350 euros, sont également mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 1150 euros, et à la charge de la deuxième partie requérante, à concurrence de 200 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV<sup>e</sup> chambre, le vingt mars deux mille dix-sept par :

|                 |                  |                       |
|-----------------|------------------|-----------------------|
| M.              | Michel LEROY,    | président de chambre, |
| M.              | Imre KOVALOVSKY, | conseiller d'État,    |
| M <sup>me</sup> | Diane DÉOM,      | conseiller d'État,    |
| M <sup>me</sup> | Nathalie ROBA,   | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Michel LEROY