

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 237.745 du 22 mars 2017

219.375/XV-3102

En cause : **la s.p.r.l. Code Event,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Bernard PÂQUES
et Guillaume BURTON, avocats,
chaussée de Marche 458
5101 Erpent,

contre :

la ville de Saint-Hubert,
ayant élu domicile chez
M^e Patrick HENRY, avocat,
place des Nations-Unies 7
4020 Liège.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 30 mai 2016, la s.p.r.l. Code Event sollicite l'annulation de «l'ordonnance de police relative aux heures de fermeture des cafés adoptée le 25 mars 2016 par le conseil communal de la Ville de Saint-Hubert».

II. Procédure

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

M^{me} l'auditeur Muriel VANDERHELST a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 2 mars 2017, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 21 mars 2017 à 9 heures 30.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Sophie OZCAN, *loco* Mes Bernard PÂQUES et Guillaume BURTON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Patrick HENRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel VANDERHELST, auditeur, a été entendue 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. Recevabilité du mémoire en réponse et dépôt du dossier administratif

Considérant qu'une copie certifiée conforme de la requête a été notifiée à la partie adverse par un courrier du greffe daté du 22 juin 2016; que la partie adverse a déposé le dossier administratif et adressé son mémoire en réponse le 23 août 2016;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir que le cachet d'entrée du pli à la ville de Saint-Hubert porte la date du 24 juin, si bien qu'elle soutient que le délai de soixante jours lui imparti expirait bien le 23 août;

Considérant qu'il résulte de l'instruction du dossier qu'une copie conforme de la requête a été notifiée à la partie adverse par un courrier recommandé du 22 juin, et que cet envoi est repris dans le logiciel de suivi du courrier de bpost comme distribué le 23 juin à 11 h 08'; que le délai de soixante jours expirait le lundi 22 août; que le mémoire en réponse et le dossier administratif ont été déposés tardivement; que, dès lors, le mémoire en réponse doit être écarté des débats et, en vertu de l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés, à moins que ces faits soient manifestement inexacts;

IV. Faits

Les faits utiles à l'examen de la cause, tels qu'ils ressortent de la requête, sont les suivants.

La partie requérante exploite un débit de boissons sous la dénomination «Le Code Bar» à Saint-Hubert, dans la rue principale de la ville. Elle affirme qu'il est principalement fréquenté en soirée, horaire au cours duquel elle réalise donc l'essentiel de son chiffre d'affaires.

Selon la requête :

« Actuellement, aucun problème de nuisance ne s'est posé à la connaissance de la requérante du fait de l'exploitation de son établissement. De manière générale, le centre de Saint-Hubert, où il est implanté, ne semble pas être en proie à des problèmes de sécurité, de dérangement de l'ordre public ou de la tranquillité du voisinage en soirée.

La requérante adopte différentes mesures afin d'éviter de déranger les riverains et, en particulier, veille à limiter le volume de la musique en fin de soirée et à inviter la clientèle à rester à l'intérieur de l'établissement.

Notons, par ailleurs, que la fonction résidentielle n'est pas majoritaire dans l'environnement immédiat de l'établissement, ce qui limite les risques de dérangement».

Le 20 janvier 2016, le conseil communal prend une décision aux termes de laquelle il abroge un règlement général de police adopté par lui le 14 juillet 2014 et en arrête un nouveau. Ce règlement prévoit notamment, en son article 72 :

« § 1^{er}. Les dispositions du présent article sont applicables aux établissements 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 accessibles au public ne pourra, tant de jour que de nuit, troubler la tranquillité ou repos des habitants.

§ 3. Il est interdit aux exploitants des établissements accessibles au public tels que cafetiers, cabaretiers, restaurateurs, tenanciers de salle de danse de verrouiller leur établissement aussi longtemps que s'y trouvent un ou plusieurs clients.

§ 4. Lorsque, après des atteintes portées à la tranquillité publique et au repos des habitants, constatées par des rapports de police ou par tout autre agent compétent, le bruit produit à l'intérieur d'un établissement accessible au public où l'on débite des boissons alcoolisées, continue à troubler le repos des habitants, la police pourra faire évacuer et fermer l'établissement. De plus, le collège communal pourra ordonner à l'exploitant par arrêté de le fermer quotidiennement à 22 heures au plus tard et de ne pas de le rouvrir avant le lendemain à 7 heures, ce durant une période maximale de 30 jours.

En cas de récidive, dans les 24 mois, le collège communal pourra ordonner une fermeture quotidienne de 20 heures à 7 heures du matin durant une période maximale de 60 jours.

En cas de situation persistante, le collège communal pourra prendre un arrêté ordonnant une fermeture complète durant une période maximale de 30 jours.

Les dispositions du présent paragraphe seront portées à la connaissance du contrevenant lors de la constatation des deux premières infractions».

En sa séance du 25 mars 2016, le conseil communal adopte une ordonnance de police relative aux heures de fermeture des cafés. Cette ordonnance est libellée comme suit :

« Vu les articles 119 et 135 de la Nouvelle loi communale;
Vu l'article L 1122-32 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation;

Vu le règlement général de police tel que revu par le conseil communal en sa séance du 16 janvier 2016 lequel ne prévoit pas précisément l'heure de fermeture des cafés;

Vu la décision du Collège de police de la zone de police Semois et Lesse, en date du 11 décembre 2014 décidant de fixer l'heure de fermeture des cafés sur l'ensemble du territoire de la zone à 1 h 30 en semaine et 3 h le vendredi et samedi et en cas de manifestation;

Vu le courrier du 3 décembre 2015 du Commissaire divisionnaire de la zone de police demandant l'adoption par les communes de la zone d'une ordonnance fixant ces horaires sur leur territoire;

Attendu qu'il y a lieu d'imposer ces horaires sur le territoire de la commune en vue de permettre l'action policière en cas de troubles,

DÉCIDE, à l'unanimité :

Article 1 :

L'heure de fermeture des établissements accessibles au public où l'on débite des boissons alcoolisées installés sur le territoire de la commune est fixée à 1 h 30 en semaine et 3 h le vendredi et samedi et en cas de manifestation.

Article 2 :

Les infractions à la présente ordonnance seront punies d'une amende administrative conformément à la loi relative aux sanctions administratives communales du 24 juin 2013. Le fonctionnaire sanctionnateur pourra proposer une prestation citoyenne ou une médiation comme sanction alternative à l'amende conformément à cette même loi.

Article 3 :

Lorsque, après deux atteintes portées à la tranquillité publique et au repos des habitants, constatées par des rapports de police ou par tout autre agent compétent, le bruit produit à l'intérieur d'un établissement accessible au public où l'on débite des boissons, continue à troubler le repos des habitants, la police pourra faire évacuer et fermer l'établissement. De plus, le collège communal pourra ordonner à l'exploitant par arrêté de le fermer quotidiennement à 22 heures au plus tard et de ne pas le rouvrir avant le lendemain à 7 heures, ce durant une période maximale de 30 jours.

En cas de récidive, dans les 24 mois, le collège communal pourra ordonner une fermeture quotidienne de 20 heures à 7 heures du matin durant une période maximale de 60 jours.

En cas de situation persistante, le collège communal pourra prendre un arrêté ordonnant une fermeture complète durant une période maximale de 30 jours».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Deux procès-verbaux ont déjà été dressés par la police pour non-respect de ce règlement par l'établissement de la requérante.

Le 23 mai 2016, le conseil de la requérante se rend à l'administration communale de Saint-Hubert afin de consulter le dossier administratif.

Le dossier administratif que la partie adverse a mis à la disposition du conseil de la requérante ne contenait ni la décision du Collège de police de la zone de police Semois et Lesse ni le courrier du commissaire divisionnaire de cette zone de police du 3 décembre 2015, visés dans l'acte. Le second document lui a toutefois été montré à sa demande.

Aucun élément du dossier administratif déposé tardivement ne révèle que les faits ainsi relatés seraient manifestement inexacts.

V. Moyen unique

A. Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante soulève un moyen unique de la violation de la liberté de commerce et d'industrie, de l'article 23 de la Constitution, des articles II.2 à II.4 du Code de droit économique, des articles 119 et 135 de la Nouvelle loi communale, de l'article L 1122-32 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CWADEL), de la violation du principe de proportionnalité, de la violation du principe général de bonne administration et, en particulier, du principe de minutie et de l'obligation de motivation des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir;

qu'elle soutient que ces principes et dispositions ont été violés en ce que l'acte attaqué porte significativement atteinte à sa liberté de commerce et d'entreprise sans être fondé par des considérations sérieuses et, à tout le moins, suffisamment établies, quant à l'objectif de maintien de l'ordre et de la tranquillité publique poursuivi, alors que les dispositions invoquées au moyen n'autorisent la partie adverse à adopter un acte réglementaire qui porte atteinte à des droits subjectifs que pour autant que ce soit utile et nécessaire pour répondre à un objectif qu'elle entend atteindre dans l'exercice de ses compétences et que l'atteinte demeure proportionnée à l'objectif poursuivi; qu'elle fait valoir que l'acte attaqué ne contient aucun élément identifiant un risque sérieux d'atteinte - actuel ou imminent - à l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publiques, ni *a fortiori* un lien entre de tels risques et l'exploitation de débits de boissons aux heures et lieux visés dans l'acte; qu'elle observe que l'acte attaqué édicte une mesure d'interdiction généralisée qui vise l'ensemble du territoire communal et revêt un caractère permanent, sans possibilité de dérogations, et qu'il s'inscrit dans un cadre normatif contenant déjà un ensemble de dispositions de nature à atteindre le même objectif, assorties de sanctions identiques;

B. Argumentation de la partie adverse

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir que l'ordonnance de police en vigueur avant 2014 - certes abrogée entre-temps - était plus stricte que l'acte attaqué, puisqu'elle imposait la fermeture de 1 h à 6 h en semaine et de 3 h à 6 h les samedis, dimanches et jours fériés; qu'elle en déduit que l'acte attaqué n'a fait que ramener la situation à ce qu'elle était antérieurement, tout en l'assouplissant quelque peu, et qu'il n'a pas porté atteinte à la liberté de commerce et d'entreprendre;

qu'elle explique, se référant à un courrier du chef de zone du 5 août 2016, que la décision critiquée a été adoptée tout d'abord pour réduire la criminalité, qui, après avoir diminué en 2013 et 2014 suite à une réglementation de l'heure de fermeture des manifestations organisées dans la zone, a crû à nouveau au premier semestre de 2016, ce qui peut manifestement être mis en relation avec le fait que l'heure de fermeture des débits de boissons n'est plus réglementée depuis 2014; qu'elle identifie une seconde raison dans le souci de réduire les accidents de la route, les études montrant la corrélation entre ceux-ci et la conduite de nuit après absorption d'alcool; qu'elle considère que c'est la suppression des heures de fermeture obligatoire des débits de boissons et des cafés qui peut être mise en relation avec l'augmentation de faits criminels et d'accidents de la route;

qu'elle rappelle que les actes réglementaires ne sont pas soumis à l'obligation de motivation formelle des actes administratifs et qu'il suffit qu'une motivation réelle ressorte du dossier administratif, ce qui est bien le cas;

qu'elle produit l'extrait du registre aux délibérations du collège de police de la zone Semois et Lesse du 11 décembre 2014 constatant que «les causes principales des nuisances, tapages, voire accidents de roulage à des heures avancées de la nuit découlent généralement d'abus de boissons alcoolisées favorisé par les fermetures tardives des manifestations festives et des cafés» et cite également les procès-verbaux des délibérations du même collège des 20 janvier et 22 octobre 2015; qu'elle estime que ces considérations, exprimées de façon synthétique, rejoignent les constats repris dans le rapport du chef de zone du 5 août 2016 et expliquent clairement le fondement de la décision prise, à savoir limiter l'abus de boissons alcoolisées lié aux horaires tardifs des manifestations festives et des cafés et qui est en relation directe avec, d'une part, le taux de criminalité et, d'autre part, le taux de graves accidents de roulage;

VI. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale dispose comme suit :

« [...], 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 dans les rues, lieux et édifices publics.

Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont:

[...]

2° le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues; le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des habitants;

3° le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics;

[...]

7° la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme d'incivilités.»;

Considérant qu'en matière de police administrative, l'action réglementaire ne revêt pas un 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, de la Nouvelle loi communale; 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;

qu'en l'espèce, le règlement attaqué édicte une obligation généralisée de fermeture de tous les débits de boissons de la commune à 1 h 30' en semaine et à 3 h du matin le vendredi, le samedi et en cas de manifestation; que cette mesure s'applique de manière permanente sur l'ensemble du territoire, sans possibilité de dérogations; que le préambule de l'acte attaqué mentionne les éléments suivants:

« Vu la décision du collège de police de la zone de police Semois et Lesse, en date du 11 décembre 2014 décidant de fixer l'heure de fermeture des cafés sur l'ensemble du territoire de la zone à 1 h 30 en semaine et 3 heures le vendredi et samedi et en cas de manifestation;

Vu le courrier du 3 décembre 2015 du Commissaire divisionnaire de la zone de police demandant l'adoption par les communes de la zone d'une ordonnance fixant ces horaires sur leur territoire»;

que le courrier du 3 décembre 2015 du commissaire divisionnaire de la zone de police susvisée constitue un simple rappel invitant la commune, comme les autres communes de la zone, à adopter une ordonnance de police fixant les heures de fermeture des cafés; qu'il ressort des procès-verbaux du collège de police des 11 décembre 2014, 20 janvier et 22 octobre 2015 que le collège de police a agi dans un souci général de prévention et a entendu faciliter l'action policière en cas de troubles; que l'horaire de fermeture prévu par l'acte attaqué a reçu l'accord des membres de ce collège, et que celui-ci a décidé d'inviter les communes à adopter des ordonnances reprenant un modèle standard et à bien motiver leur délibération en fonction des éléments suivants :

- *Coordination uniforme au niveau de la zone;*
- *Facilité organisationnelle pour la zone;*
- *Augmentation des accidents de roulage après 3 heures du matin (la lutte contre les accidents de roulage avec blessés et tués est une priorité de la zone de police);*
- *Nombreux faits de vandalisme dans la deuxième partie de la nuit aux abords des bals et débits de boissons (café...);*
- *Nombreux troubles de l'ordre public et tapage nocturne»;*

que ni le préambule de l'acte attaqué ni les pièces qui y sont citées ne font état de circonstances précises et d'incidents en relation avec l'exploitation nocturne des débits de boissons, qui pourraient justifier l'adoption d'une mesure réglementaire et

permanente limitant les heures d'ouverture de ces derniers; qu'il ne peut être tenu compte des constats posés par le commissaire divisionnaire de la zone de police Semois et Lesse dans un courrier du 5 août 2016, produit au dossier administratif, dès lors que cette pièce est établie après l'adoption de l'acte attaqué et apparaît d'ailleurs en partie comme une évaluation des mesures qui en font l'objet; que la partie adverse reste en défaut d'établir qu'elle a agi en raison de l'existence d'un risque concret pour l'ordre public, qui serait identifié et lié à un type d'établissement particulier ou à un quartier bien défini; que, dans ces conditions, la disposition attaquée est dénuée de fondement adéquat et suffisant et emporte une atteinte disproportionnée à la liberté de commerce garantie par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique;

Considérant que la mesure générale relative aux heures de fermeture des débits de boissons, qui était antérieurement en vigueur sur le territoire de la partie adverse en vertu de l'article 106 de l'ordonnance générale de police administrative adoptée par le conseil communal le 4 juillet 2006, a été abrogée lors de l'adoption d'un nouveau règlement général de police le 14 juillet 2014, lui-même abrogé et remplacé ensuite par le règlement général de police modifié le 20 janvier 2016; que ces deux derniers règlements ne prévoient pas d'heure de fermeture obligatoire des cafés; que l'annulation de l'acte attaqué n'aura donc pas pour effet de faire revivre l'ancienne mesure générale de fermeture;

Considérant que le moyen unique est fondé;

VII. Indemnité de procédure

Considérant que, dans sa requête, la partie requérante demande que lui soit octroyée une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros, à la charge de la partie adverse; qu'il y a lieu de faire droit à sa demande,

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

Article 1^{er}.

L'ordonnance de police relative aux heures de fermeture des cafés adoptée le 25 mars 2016 par le conseil communal de la Ville de Saint-Hubert est annulée.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par mention dans les mêmes formes que l'ordonnance annulée.

Article 3.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie adverse.

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

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M.	Imre KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Michel LEROY