

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 237.779 du 24 mars 2017

218.788/XV-3056

En cause : **1. AMILCAR** Abreu,
 2. l'a.s.b.l. Zougrou Côte d'Ivoire 225,
 3. la s.c.s. Capedim,
 ayant tous les trois élu domicile chez
 M^{es} Étienne GRÉGOIRE
 et Antoine GRÉGOIRE, avocats,
 avenue Blonden 21
 4000 Liège,

contre :

la ville de Herstal,
 ayant élu domicile chez
 M^e Éric LEMMENS, avocat,
 boulevard de la Sauvenière 68 bte 2/2
 4000 Liège.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 24 mars 2016, Abreu Amilcar, l'a.s.b.l. Zougrou Côte d'Ivoire 225 et la s.c.s. Capedim demandent l'annulation de l'ordonnance de police réglementant dans un périmètre déterminé les heures de fermeture des débits de boissons, adoptée par le conseil communal de Herstal le 25 janvier 2016.

II. Procédure

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

M. le premier auditeur chef de section Jean-François NEURAY 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 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 Antoine GRÉGOIRE, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Éric LEMMENS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section, 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

Les faits utiles à l'examen de la cause ressortent de l'acte attaqué, qui se présente comme suit :

« Vu la nouvelle loi communale, notamment en ses articles 117, alinéa 1^{er}, 133 et 135;

Vu le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, notamment en ses articles L 1122-30, L 1122-32 et L 1122-33;

Vu la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales et ses arrêtés d'exécution;

Vu la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes, notamment en son article 9bis;

Vu le décret du 5 juin 2008 relatif à la recherche, la constatation et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement;

Considérant que les communes ont notamment pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une police, notamment de la propreté, de la tranquillité et de la sécurité publiques;

Considérant que, dans son rapport du 6 décembre 2015 adressé à Monsieur le Bourgmestre, Monsieur le chef de corps de la zone de police de Herstal mentionne qu'entre le 1^{er} janvier 2014 et le 28 novembre 2015, ses services ont reçu 209 appels en relation avec l'activité des cafés du bas de la Ville, dans un périmètre défini comme suit :

- de la rue Hoyoux, au carrefour avec la rue de la Station jusqu'à la place Licourt,
- de la place Licourt jusqu'à la place du 12^e de Ligne incluse,
- la rue de la Clawenne, en ce inclus le début de la rue en Bois et la rue Louis Demeuse de la rue Clawenne jusqu'au carrefour avec l'avenue de l'Europe,
- la rue Célestin Demblon et l'avenue d'Alès,
- la rue de la Station;

Considérant que toutes ces plaintes sont uniquement en relation avec des cafés, à l'exclusion de tout autre établissement Horeca;

Considérant en effet que Monsieur le chef de corps définit comme suit les établissements problématiques : “Établissements destinés essentiellement à la consommation de boissons et de snacks. Même si certains établissements peuvent proposer de la petite restauration, par exemple des croque-monsieur, ou organiser la fumerie de chichas, l'activité quasi exclusive de ces établissements est le débit de boissons”;

Considérant que les causes des 209 appels susmentionnés se décomposent comme suit :

- 161 pour tapage,
- 27 fois pour bagarres, dans les cafés ou sur la voie publique,
- 5 fois pour des personnes ivres,
- 14 fois pour d'autres faits, dont des menaces avec armes, des dégradations,
- 2 fois pour atteinte à la salubrité publique;

Considérant que les interventions ont été à la base de 41 procès-verbaux initiaux, répartis comme suit :

- 13 pour ivresse publique,
- 12 pour vols,
- 5 pour coups et blessures,
- 5 pour tapage nocturne,
- 3 pour rébellion ou coups à agent de la force publique,
- 1 pour détention d'arme,
- 1 pour voies de fait,
- 1 pour détérioration de biens immobiliers;

Considérant que Monsieur le chef de corps a effectué une analyse temporelle des appels reçus et reprend cette analyse comme suit :

“L'analyse temporelle des demandes d'intervention fait apparaître les éléments suivants :

- 82,3 % des appels (172/209) ont été reçus entre 22.00 h et 7.00 h,

- 64,1 % des appels (134/209) ont été reçus entre le vendredi à 22.00 h et le lundi à 7.00 h, ainsi que des jours fériés. Pour les jours fériés, le calcul a été effectué entre la veille du jour férié à 22.00 h et le lendemain à 7.00 h,

- les week-ends concentrent donc un maximum des interventions entre 22.00 h et 7.00 h, soit 78 % des interventions dans ce créneau horaire;

L'analyse effectuée en termes horaires des demandes d'intervention entre 22.00 h et 7.00 h permet de relever les éléments suivants :

de manière globale (semaine et week-end) :

- 33,1 % des demandes (57/172) se situent entre 22.00 h et 24.00 h,
- 20,3 % (35/172) entre 00.00 et 1.00 h,
- 33,6 % (58/172) entre 1.00 h et 4.00 h,
- 12,7 % (22/172) entre 4.00 h et 7.00 h;

lors des week-ends et jours fériés :

- 36 % des demandes (47/134) se situent entre 22.00 h et 24.00 h,
- 19,4 % (26/134) entre 00.00 h et 1.00 h,
- 32,1 % (43/134) entre 1.00 h et 4.00 h,
- 13,4 % (18/134) entre 4.00 h et 7.00 h;

La répartition étant pratiquement équivalente, on remarque que la majorité des appels à mes services se fait entre minuit et

4.00 h. Ces appels représentent, de manière globale, pratiquement la moitié des appels reçus, soit 93 sur 209.

Le créneau allant de 1.00 h à 4.00 h reprend, à lui seul, approximativement le tiers des appels, celui allant de 1.00 h à 7.00 h reprend quant à lui plus de 45 % des demandes d'intervention";

Considérant que Monsieur le chef de corps mentionne encore que les opérations menées les week-ends entre le 1^{er} janvier 2014 et le 28 novembre 2015 par ses services afin de lutter contre le stationnement illicite généré par la présence de cafés ont mené à la rédaction de 687 procès-verbaux, dont 456 entre 22.00 h et 07.00 h;

Considérant que les appels, les faits constatés et les infractions de roulage sont liés au comportement des clients des différents cafés du périmètre repris supra, principalement en fin de soirée et pendant la nuit, durant différents jours de la semaine et le week-end;

Qu'ils sont de nature à troubler gravement l'ordre public, tant la tranquillité publique (nuisances sonores) que la sécurité publique (disputes, bagarres sur la voie publique, comportements dangereux de certains automobilistes);

Considérant ainsi que la tranquillité et la sécurité des riverains sont gravement perturbées;

Considérant que les troubles constatés ne découlent pas de l'activité d'un seul établissement mais sont liés à l'activité nocturne dans son ensemble, ainsi que le décrit Monsieur le chef de corps :

"Bon nombre de ces cafés génèrent des troubles récurrents à l'ordre public.

Malgré les changements d'exploitants, qui pour certains cafés sont fréquents, aucune amélioration durable n'est constatée. [...]

Les problèmes ne sont pas causés par un seul café en particulier. Chaque café est à son tour cause de troubles, de sorte que la quiétude des riverains est régulièrement perturbée. [...]

On remarque une grande mobilité des personnes entre certains cafés proches les uns des autres. Cette mobilité, qui se fait essentiellement après 1.00 h, s'accompagne de cris et de bruits propres à déranger le sommeil des riverains;

De manière habituelle, les riverains se plaignent du bruit des conversations qu'entretiennent en rue les clients des cafés, du bruit des véhicules et des portières qui claquent;

Les rapports entre les clients des cafés ne sont pas toujours au beau fixe et peuvent provoquer des bagarres [...]"

Considérant que les doléances des riverains sont légitimes et qu'il convient d'y répondre de manière de plus en plus pressante;

Considérant qu'au vu de l'effectif policier de la zone, il n'est pas possible d'engager davantage de policiers pour juguler de façon satisfaisante ces troubles à l'ordre public sans porter atteinte aux autres missions de la zone de police;

Considérant que l'ordonnance générale de police administrative "Charte de qualité du cadre de ville" du 9 juillet 2010 prévoit diverses interdictions notamment en matière de nuisances sonores et de propreté de l'espace public;

Considérant qu'il est de la responsabilité des autorités communales de prendre les mesures adaptées et proportionnées afin d'assurer le maintien de l'ordre public sur le territoire de la Ville;

Considérant qu'en date des 19 décembre 2015 et 16 janvier 2016, la Ville de Herstal a organisé deux réunions entre les autorités communales et policières et les exploitants des cafés concernés afin, d'une part, de soumettre aux intéressés les éléments sur lesquels

l'autorité compte fonder son appréciation ainsi qu'un projet de règlement et, d'autre part, de fournir l'occasion aux intéressés de défendre leur point de vue quant aux troubles constatés et aux mesures envisagées pour y mettre fin;

Considérant que certains exploitants de débits de boisson ont en substance, à ces occasions, soulevé les arguments suivants :

- il n'y aurait pas plus de problèmes à Herstal qu'ailleurs et, en particulier, à Seraing;
- il existe un risque de diminution de l'activité économique et de faire de Herstal une "ville morte";
- le délai d'entrée en vigueur du règlement est trop court;
- les fauteurs de trouble vont se déplacer vers les établissements qui ne sont pas visés par la mesure;
- il est plus pertinent de sanctionner les fauteurs de trouble, le cas échéant via des amendes;
- le règlement risque de causer d'importantes pertes financières;
- certains exploitants contestent l'existence de troubles de l'ordre public pour ce qui concerne leurs établissements;
- les heures de fermeture envisagées dans le projet seraient trop sévères;
- la mesure devrait viser les night-shops;
- l'interdiction de verrouiller l'établissement peut s'avérer dangereuse, verrouiller l'établissement peut être utile pour le sécuriser et en assurer une bonne gestion;

Considérant que la matérialité des troubles est démontrée par le dossier administratif et, en particulier, par le rapport de Monsieur le chef de corps de la police de Herstal du 6 décembre 2015 ainsi que les nombreux procès-verbaux et les fiches d'information sur lesquels il s'appuie;

Que ces pièces démontrent la généralisation des problèmes rencontrés à l'ensemble du territoire évoqué ci-dessus et qu'ils sont liés à l'activité nocturne dans son ensemble; qu'il est donc impossible pour la Ville de Herstal d'isoler l'un ou l'autre établissement, sauf à porter atteinte aux principes généraux d'égalité et de non-discrimination garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution;

Considérant qu'il résulte des éléments évoqués ci-dessus que face aux atteintes régulières à l'ordre public ci-dessus mentionnées, la seule mesure efficace et utile au maintien de l'ordre public est d'ordonner une heure de fermeture obligatoire pour les établissements concernés afin précisément d'éviter que les fauteurs de trouble ne se déplacent d'un endroit à l'autre;

Que si les services de police devaient constater une recrudescence des plaintes liées à l'activité nocturne en dehors du périmètre visé par le présent règlement, le conseil communal pourrait adopter une nouvelle mesure d'interdiction;

Qu'en l'état du dossier, la jurisprudence du Conseil d'État impose cependant à la Ville de Herstal de limiter la mesure aux établissements situés dans le périmètre problématique afin d'assurer la juste proportion de la mesure;

Considérant par ailleurs que, dans son rapport du 6 décembre 2015, Monsieur le chef de corps précise que les troubles constatés ne découlent pas de l'activité des autres établissements Horeca situés sur le territoire de la Ville de Herstal, de sorte qu'il n'y a pas lieu de leur étendre la mesure;

Considérant que l'activité des night-shops est réglementée par la loi du 10 novembre 2006 relative aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services et que cette loi attribue au conseil communal un

pouvoir de police complémentaire s'agissant de réglementer l'implantation et l'exploitation des night-shops en les soumettant à un régime d'autorisation préalable sur base de critères objectifs;

Considérant que le règlement du 26 octobre 2012, qui tient compte des troubles à l'ordre public que peuvent induire la présence et l'exploitation de night-shops sur le territoire communal, fixe les règles spécifiques applicables aux night-shops;

Qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause ou de modifier ce règlement, le rapport de Monsieur le chef de corps de la zone de police du 6 décembre 2015 démontrant que les débits de boissons sont bien à l'origine des troubles actuellement rencontrés;

Considérant que les autorités de police compétentes interviennent d'ores et déjà lorsque des faits sont signalés, ce qui conduit, le cas échéant, à sanctionner les auteurs des faits par des amendes notamment mais que ces interventions ne suffisent malheureusement pas à juguler de façon satisfaisante les troubles à l'ordre public;

Qu'il n'est pas non plus possible d'engager davantage de policiers pour les motifs évoqués ci-dessus;

Considérant, de surcroît, que dans son rapport du 6 décembre 2015, Monsieur le chef de corps de la zone de police de Herstal précise que ses services ont constaté, devant certains établissements, la présence de "guetteurs", chargés de repérer l'arrivée de véhicules de police et d'en avertir les personnes présentes dans les cafés;

Considérant que les établissements existants ont exposé, lors de la réunion du 19 décembre 2015 évoquée ci-dessus, craindre d'importantes pertes financières et demandent à bénéficier d'un délai suffisant pour se préparer à la mesure;

Considérant qu'il y a lieu de faire droit à leur demande et de prévoir une période transitoire d'une durée raisonnable;

Que la mesure sera par contre immédiatement appliquée aux nouveaux débits de boissons ou en cas de changement de propriétaire, de gérant, ou d'exploitant d'un débit existant puisqu'il n'y a pas, dans ce cas, lieu de craindre d'inconvénients liés à l'impact de l'instauration d'heures de fermeture obligatoires imprévues sur une activité existante;

Considérant par ailleurs que les heures de fermeture prévues par le présent règlement tiennent compte de la liberté de commerce et d'industrie des propriétaires et exploitants des établissements concernés et a été fixée en effectuant une balance entre cette liberté et les problèmes évoqués ci-dessus;

Que les heures de fermeture ont été réduites par rapport au projet de règlement présenté lors de la réunion du 19 décembre 2015 (initialement, du dimanche au jeudi inclus, à partir de 23.30 h et jusque 6.00 du matin; les vendredis et samedis, à partir de 1.00 h et jusque 7.30 h du matin et les jours fériés, à partir de 1.00 h et jusque 7.30 h du matin);

Considérant par ailleurs que le règlement prévoit la possibilité de solliciter une dérogation aux heures de fermeture, 4 fois par an, ce qui permet d'assurer une certaine souplesse et d'éviter les pertes liées à de gros événements;

Que le délai dans lequel une demande de dérogation doit être demandée a été réduit à 15 jours;

Considérant que la mesure est donc proportionnée aux troubles qu'elle entend prévenir et strictement nécessaire pour les motifs évoqués ci-dessus;

Considérant que, dans son rapport susmentionné, Monsieur le chef de corps de la zone de police fait état de ce que des exploitants de cafés ont pris pour habitude d'occulter leur vitrine à rue, de sorte à ce que l'on ne puisse voir depuis la rue à l'intérieur de l'établissement;

Considérant que cette manière de faire est constitutive de danger pour l'ordre public et doit en conséquence être interdite;

Considérant que la demande de supprimer l'interdiction, figurant du projet initial, de verrouiller l'établissement peut être reçue positivement dans la mesure où elle permet de rencontrer le souci légitime de l'exploitant d'assurer une bonne gestion de son établissement en empêchant l'admission de clientèle supplémentaire ou indésirable concourant ainsi à l'objectif poursuivi par la présente ordonnance;

Sur proposition du collège communal;

Par 23 voix "pour" et 6 voix "contre",

Décide

Article 1 : Le présent règlement s'applique à tout établissement accessible au public, servant ou vendant des boissons alcoolisées ou non, même occasionnellement, en ce compris les salles de danse, et ce, quelle que soit la manière dont ces établissements sont dénommés. Par salle de danse, il convient d'entendre : "Tout endroit accessible au public et consacré, totalement ou partiellement, à la danse, de manière habituelle ou ponctuelle et dans lequel des boissons, alcoolisées ou non, sont servies".

Pour le présent règlement, les établissements mentionnés à l'alinéa 1^{er} seront dénommés "débits de boissons".

Le présent règlement ne s'applique pas aux restaurants.

Article 2 : Sont visés par le présent règlement, les débits de boissons situés dans le périmètre compris entre les voiries suivantes, celles-ci incluses :

- de la rue Hoyoux, depuis le carrefour avec la rue de la Station jusqu'à la place Licourt incluse;
- de la place Licourt jusqu'à la place du 12^e de Ligne incluse;
- la rue de la Clawenne et la rue Louis Demeuse de la rue de la Clawenne jusqu'au carrefour avec l'avenue de l'Europe;
- la rue en Bois, du n° 1 au n° 16 inclus;
- la rue Célestin Demblon et l'avenue d'Alès;
- les rues Joseph Germain, Pierre Henrard, Grande Foxhalle et de la Station;
- la place des Demoiselles de Herstal;
- le boulevard Zénobe Gramme, le boulevard Albert I^{er}, rue Petite Voie et la rue Marexhe.

Article 3 : Les débits de boissons devront être fermés :

- du lundi au vendredi inclus, à partir de 1.00 h et jusqu'à 6.00 h du matin;
- les samedis et dimanches, à partir de 3.00 h et jusqu'à 7.00 h du matin;
- les jours fériés, à partir de 3.00 h et jusqu'à 7.00 h du matin;

Lors des soirées de réveillon de Noël et de Nouvel An, le présent article ne s'applique pas.

Article 4 : Les débits de boissons doivent cesser de délivrer des boissons 30 minutes avant l'heure de fermeture obligatoire évoquée à l'article 3 du présent règlement.

Les débits de boissons doivent interrompre la diffusion de musique 30 minutes avant l'heure de fermeture obligatoire évoquée à l'article 3 du présent règlement.

Article 5 : Les heures d'ouverture et de fermeture des débits de boissons doivent être lisiblement affichées à la porte d'entrée de l'établissement.

Article 6 : Aucun client ou consommateur ne peut entrer dans un établissement en dehors des heures d'ouverture autorisées par le présent règlement.

Tout client ou consommateur avisé de la fermeture de l'établissement dans lequel il se trouve est tenu de quitter ce dernier d'initiative ou à tout le moins à la première sollicitation lui faite de sortir de l'établissement.

À défaut d'obtempérer à la première invitation lui faite de quitter l'établissement, il pourra en être expulsé avec le concours de la force publique s'il échet.

Article 7 : Le Bourgmestre pourra autoriser les exploitants de débits de boissons à déroger ponctuellement aux dispositions du présent règlement. Cependant, le nombre maximal de dérogations est fixé, par débit de boissons, à quatre sur la durée de l'année civile, avec un maximum d'une dérogation par mois.

Toute demande de dérogation devra être adressée par écrit à Monsieur le chef de corps de la zone de police de Herstal, au moins 15 jours avant la date de la dérogation sollicitée. La demande comprendra tous les éléments relatifs à la justification de la dérogation sollicitée.

Les modalités de la dérogation seront fixées dans l'autorisation.

Article 8 : En cas de non-respect des dispositions du présent règlement, un officier de police administrative pourra ordonner la fermeture immédiate de l'établissement et au besoin, le faire évacuer.

Article 9 : En cas de trouble à l'ordre public pendant les heures d'ouverture de l'établissement, un officier de police administrative pourra, après avoir donné un premier avertissement non suivi d'effet, ordonner la fermeture immédiate de l'établissement et au besoin, le faire évacuer.

Article 10 : L'officier de police administrative qui aura mis en application les articles 8 et 9 du présent règlement devra porter sa décision à la connaissance de Monsieur le Bourgmestre dans les plus brefs délais et, au plus tard le lendemain du jour où sa décision a été prise.

Article 11 : Il est interdit :

- de se trouver ou de chercher à se faire admettre dans un établissement concerné par le présent règlement ou ses dépendances à l'exclusion des locaux à usage privé, en dehors des heures d'ouverture autorisées;
- au propriétaire, à l'exploitant ou à son préposé de refuser à toute autorité de police l'ouverture ou l'entrée de son établissement pendant les heures de fermeture de l'établissement, notamment si un ou des éléments suffisant(s) permettent de croire que se trouvent à l'intérieur de celui-ci un ou plusieurs consommateurs.

Article 12 : Il est interdit à tout propriétaire ou exploitant d'un débit de boissons de dissimuler l'éclairage de son établissement et d'en occulter les vitrines aussi longtemps que s'y trouve(nt) un ou plusieurs clients.

Cette interdiction s'étend à toute personne dont le propriétaire ou l'exploitant du débit de boissons ont à répondre, en ce compris les clients du débit de boissons ou les tiers.

Article 13 : Tout contrevenant aux dispositions du présent règlement est passible d'une amende administrative d'un montant maximal de 350 euros.

Article 14 : Le présent règlement entre en vigueur le lendemain de sa publication.

Toutefois, à l'exception de ses articles 12 et 13, il entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017 à l'égard des exploitants actuels des débits de boissons existant au 25 janvier 2016. [...]».

IV. Recevabilité

A. Argumentation de la partie adverse

Considérant que la partie adverse a informé le Conseil d'État, par un courrier du 10 février 2017, que l'établissement géré par la troisième requérante a fait l'objet d'une décision de l'auditorat du travail de Liège, prescrivant sa fermeture avec apposition des scellés à la date du 2 février 2017 jusqu'à ce que le gérant se manifeste auprès de ses services; que la partie adverse estime que cette circonstance rend son recours irrecevable;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que cette décision de fermeture a une portée provisoire; qu'elle ne suffit pas à établir que la troisième requérante ne pourra pas poursuivre l'exploitation de l'établissement en cause et qu'elle a perdu son intérêt à l'annulation; que son recours est recevable;

V. Premier et troisième moyens

A. Argumentation des requérants

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation des articles 4, 6 et 21 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 26 de la Constitution, des articles II.1 à 4 de la loi du 28 février 2013 introduisant le Code de droit économique, du principe de proportionnalité, de l'erreur ou de l'insuffisance des motifs de l'acte attaqué, de l'excès ou du détournement de pouvoir; qu'ils soutiennent que le règlement attaqué a une portée trop générale au regard des libertés fondamentales garanties par les dispositions invoquées, singulièrement la liberté de réunion et la liberté du commerce et de l'industrie; que, selon eux, les motifs de l'acte attaqué sont vagues et ne permettent pas d'établir un lien entre les désordres constatés et l'activité des établissements en cause; qu'ils affirment que la plupart des faits ayant donné lieu à des procès-verbaux sont sans rapport avec cette activité, notamment les coups et blessures, la détention d'armes prohibées, la dégradation de biens immobiliers ou des infractions au code de la route; qu'ils estiment que l'autorité communale se fonde sur le postulat inexact que les tenanciers de débits de boissons seraient en mesure d'empêcher toute forme de désordre sur la voie publique, alors que les auteurs du règlement reconnaissent que les policiers ne sont pas en nombre suffisant pour constater et poursuivre les infractions;

qu'ils précisent, tout en indiquant que leurs établissements n'ont jamais fait l'objet de mesures individuelles, que la plupart des débits de boissons concernés sont gérés par des particuliers qui connaissent le voisinage et la clientèle, de sorte que de nombreux incidents sont réglés sans devoir faire appel aux services de police et que les incidents évoqués dans l'acte attaqué sont ponctuels; qu'ils indiquent que le premier requérant exploite un débit de boissons dénommé «*Le Sheffield*» qui existe

depuis plus de quarante ans et se trouve à proximité de la Fabrique Nationale (FN) et sur le chemin du parc industriel des Hauts Sarts, qu'il est fréquenté par les ouvriers à toutes heures du jour et de la nuit en raison des pauses et que l'ambiance y est familiale; qu'à propos du deuxième requérant, ils affirment que son établissement est un dancing qui ouvre à 18 heures et dont la porte est orientée vers le jardin à l'arrière, les immeubles voisins étant occupés par une banque et un bâtiment vide; qu'ils décrivent l'établissement du troisième requérant comme «familial» et fréquenté surtout par une clientèle d'origine espagnole;

qu'ils font aussi observer que les effets du règlement en cause ne sont pas limités dans le temps, ce qui contreviendrait au principe de proportionnalité et que les latitudes prévues aux fêtes de fin d'année et, pour le reste, moyennant quatre dérogations par an, seraient trop limitées, les dérogations étant en outre laissées à l'entière discrétion de l'autorité; qu'ils font valoir qu'à l'inverse d'autres règlements similaires qui ne la prévoiraient pas, l'interdiction de servir des consommations et de diffuser de la musique trente minutes avant le couvre-feu en accentue les effets;

qu'ils insistent sur l'impact de la mesure contestée sur leur chiffre d'affaires, réalisé majoritairement en soirée voire la nuit en raison soit de leur localisation, soit de leur clientèle, soit de leur activité; qu'ils estiment que l'acte attaqué, s'il est appliqué comme tel, c'est-à-dire sans discernement, leur causera un préjudice financier et entraînera également un préjudice collectif du fait de la disparition d'établissements ayant aussi une vocation culturelle et sociale;

qu'ils considèrent que les chiffres des interventions policières ne s'écartent pas des statistiques ordinaires pour une commune de ce genre et que le règlement attaqué est non seulement inutile, mais facteur potentiel de nouveaux incidents lorsqu'il oblige les tenanciers à évacuer leur clientèle;

qu'en réplique, ils ajoutent que les interventions de l'autorité qui restreignent des libertés publiques requièrent un contrôle accru de légalité et rappellent l'enseignement de principe de l'arrêt n° 43.795 du 12 juillet 1993; que, selon eux, la majorité des procès-verbaux dont se prévaut la partie adverse se rapportent à des stationnements illicites, considérés comme des infractions mineures, sans rapport avec l'activité visée et, du reste, appréhendés par un dispositif étranger à la loi communale, et la plupart des autres plaintes sont restées sans suite, ce qui atténue la gravité des désordres; qu'ils estiment qu'il ne pourrait être admis qu'aucun lien ne soit établi entre les désordres constatés et les établissements qu'ils exploitent, spécialement quand d'autres débits de boissons sont expressément cités dans le rapport du chef de zone; qu'ils affirment que certains faits constatés sont imputables à des sans-abri et que d'autres ont eu lieu à des heures où les débits de boissons étaient déjà fermés, ce qui les amène à douter de l'efficacité du règlement en cause, qui n'aurait d'autre effet que d'aggraver les désordres sur la voie publique - les clients pouvant toujours s'approvisionner en alcool ailleurs - et de requérir davantage d'interventions policières, les usagers ne pouvant se réfugier dans les débits de boissons en cas de bagarre en rue;

que, dans leur dernier mémoire, ils persistent à dénoncer la disproportion du règlement attaqué par rapport aux objectifs poursuivis, et l'insuffisance des liens entre leurs activités et les faits constatés; qu'ils ne mettent pas en cause l'exactitude de ces constatations, mais bien la relation avec leurs établissements; qu'ils indiquent que seuls certains établissements sont en cause et que, selon les informations qu'ils ont pu obtenir, depuis la fermeture de l'un d'entre eux, les problèmes ont fortement diminué en 2016; qu'ils exposent qu'ils ne sont pas en possession des procès-verbaux cités et que leurs informations viennent notamment de questions posées par des conseillers communaux au collègue; qu'ils souhaitent une instruction

complémentaire du dossier pour permettre une étude de toutes les données statistiques et démontrer qu'il n'existe pas de lien suffisamment clair et prouvé entre leurs établissements et tous les troubles qui ont été constatés au cours d'une période déterminée; que, subsidiairement, ils estiment qu'il est indispensable d'empêcher l'acte attaqué de produire ses effets au-delà d'une certaine période;

Considérant que le troisième moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de la violation des articles 117, 119*bis*, 119*ter*, 133 et 135 de la Nouvelle loi communale, des articles L 1122-30, L 1122-32 et L 1122-33 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, du principe de proportionnalité et de l'excès ou du détournement de pouvoir;

que les requérants le développent en indiquant que pour justifier une intervention dans le cadre de la police administrative générale, le trouble qui a pour origine un lieu privé doit avoir des conséquences sur l'ordre public général, et qu'en l'espèce, plusieurs troubles visés par l'acte attaqué relèvent d'autres polices (stupéfiants, circulation routière, droit pénal général); qu'ils expliquent que la police administrative générale ne permet à la partie adverse que d'assurer l'ordre public matériel, soit un des sept objets de l'article 135 de la Nouvelle loi communale, et qu'une autorité communale ne peut donc pas viser un débit de boissons sous le prétexte qu'on y vendrait ou qu'on y consommerait de la drogue (les stupéfiants étant régis par la loi du 24 février 1921); que, selon eux, il s'ensuit que ni l'acte attaqué ni le dossier ne permettent d'établir que les incidents sont en relation suffisamment étroite avec l'exploitation nocturne des débits de boissons concernés par l'acte attaqué et avec des préoccupations de tranquillité publique; qu'ils ajoutent que l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale ne permet pas, par sa trop grande généralité, de fonder la restriction envisagée et substantielle, à la liberté de commerce;

qu'en réplique, ils relèvent que le règlement en cause doit être strictement confiné aux missions énumérées à l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale et se réfèrent à l'arrêt n° 222.602 du 22 février 2013; qu'ils répètent que la plus grande part des procès-verbaux dont il est fait état au préambule de l'acte attaqué tiennent à des stationnements irréguliers, déjà appréhendés par le Code de la route, et estiment qu'il appartiendrait à l'autorité communale d'adopter un règlement complémentaire de sécurité (lire : circulation) routière; qu'ils prennent argument de l'existence d'une proposition de loi du 28 mars 2013 visant à modifier l'article 135, § 2, pour permettre aux communes de réglementer l'ouverture des débits de boissons, ce qui, selon eux, montre que cette disposition ne le permet pas actuellement;

B. Argumentation de la partie adverse

Considérant que la partie adverse rappelle l'enseignement des arrêts n° 226.073 du 15 janvier 2014 et n° 231.202 du 12 mai 2015; qu'elle estime que le long préambule du règlement attaqué montre que ses auteurs ont bien pesé les conséquences de leur intervention après concertation avec les exploitants, en sorte qu'il n'est certainement pas permis de dire qu'elle aurait violé le principe de proportionnalité; qu'elle affirme que l'intervention de l'autorité communale se fonde sur un épais dossier où les désordres tenant à l'activité des établissements litigieux sont relatés dans nombre de procès-verbaux et que ces documents montrent clairement que les infractions constatées sont le fait de clients des débits de boissons; qu'elle cite l'arrêt n° 227.246 du 30 avril 2014;

que, selon elle, l'absence de limitation du règlement dans le temps ne méconnaît pas davantage le principe invoqué, d'autant qu'il est prévu une période transitoire et la faculté d'obtenir des dérogations; qu'elle estime que l'ampleur des dérogations possibles relève de l'opportunité; qu'à propos des limitations dans le temps, elle invoque l'arrêt n° 196.527 du 30 septembre 2009; qu'elle observe que l'autorité communale reste toujours libre de revoir la situation et de modifier son règlement;

que, dans son dernier mémoire, elle précise que l'arrêt n° 196.527 du 30 septembre 2009 confirme bien implicitement sa thèse quant à l'absence de limitation dans le temps; qu'elle sollicite, à titre subsidiaire, le maintien des effets du règlement jusqu'au 25 janvier 2018 ou, à tout le moins, jusqu'à la date du prononcé de l'arrêt d'annulation;

C. Appréciation du Conseil d'État

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

« [...], 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»;

que cette compétence générale s'étend à toutes les causes de troubles à l'ordre public, et que l'existence d'une proposition de loi (déposée par la députée Myriam Delacroix-Rolin, faisant l'objet de l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 52.834), aujourd'hui frappée de caducité, ne peut établir quelle est la portée de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale;

Considérant que le préambule de l'acte attaqué invoque divers troubles de l'ordre public, ayant fait l'objet de constats de police; que, s'agissant d'une mesure de police administrative à caractère réglementaire, il est indifférent que ces troubles ne soient pas imputables aux requérants eux-mêmes; qu'il suffit qu'ils présentent une relation suffisamment directe avec l'activité nocturne des établissements qu'ils exploitent; que cette relation est établie en l'espèce par les constats invoqués par la partie adverse, qui a exposé pourquoi elle considérait que les problèmes constatés constituaient un ensemble et provenaient de la fréquentation de tous les cafés situés dans le périmètre défini, et non de certains en particulier; qu'il

n'est pas indispensable que des poursuites pénales soient entamées pour établir l'existence de troubles que l'autorité communale peut juger nécessaire de prévenir; que l'objet du règlement attaqué n'est pas de régler la circulation ou le stationnement dans le quartier visé mais d'imposer une heure de fermeture aux débits de boissons qui s'y trouvent, afin de restreindre les nuisances causées notamment par le stationnement sauvage lié à leur exploitation; que, pour le surplus, les affirmations des requérants relèvent du débat d'opportunité et n'établissent ni l'existence d'erreurs de fait ni celle d'une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que la liberté du commerce et de l'industrie n'est pas absolue et que les interventions qui la restreignent ne peuvent être censurées que si elles ont pour effet de compromettre la viabilité d'une activité économique sans justification admissible, ce qui n'est pas le cas en l'espèce; que, toutefois, le législateur n'a pas habilité spécifiquement les communes à fixer les heures d'ouverture des débits de boissons et l'acte attaqué repose uniquement sur les compétences de police générale rappelées ci-avant; que de telles restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie doivent demeurer dans les limites d'une juste proportionnalité au regard des désordres qu'il est nécessaire de prévenir; que les troubles constatés en l'espèce à l'occasion de l'activité nocturne des débits de boissons dans le quartier considéré n'en sont pas des conséquences intrinsèques ou inévitables, qui pourraient justifier des mesures de police de nature permanente; que, dès lors, en adoptant une disposition réglementaire destinée à demeurer applicable aussi longtemps que le conseil communal n'en décide pas autrement, la partie adverse a excédé ses pouvoirs; que le moyen est fondé dans cette mesure;

Considérant que l'illégalité ainsi établie n'affecte pas le contenu du règlement attaqué, mais résulte seulement de l'absence de limitation de sa durée de validité au-delà d'une période raisonnablement nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis; que cette illégalité ne justifie pas une annulation rétroactive et que, pour la censurer adéquatement, il y a lieu de donner à la partie adverse la possibilité d'y remédier sans qu'entre-temps, le règlement cesse de produire ses effets; qu'il s'agit là d'une circonstance exceptionnelle justifiant d'ordonner, conformément à l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le maintien de tous les effets du règlement annulé pendant une période limitée, prenant fin le 30 septembre 2017;

VI. Deuxième moyen

A. Argumentation des requérants

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe de proportionnalité,

ainsi que de l'absence ou de l'erreur dans les motifs de l'acte attaqué; qu'ils n'aperçoivent pas, compte tenu du but du règlement litigieux et de la situation à laquelle la partie adverse entend remédier, ce qui justifie que la disposition transitoire prévue par l'article 14, alinéa 2, du règlement attaqué ne bénéficie qu'aux établissements en activité; que, selon eux, cette disposition est aussi discriminatoire en ce qu'elle ne bénéficie qu'aux anciens exploitants et exclut ceux qui, exerçant *ab initio* leur activité comme personne physique, souhaiteraient la poursuivre en constituant une société; que le premier requérant indique se trouver précisément dans ce cas;

qu'en réplique, ils soutiennent qu'ils ont intérêt au moyen dans la mesure où les irrégularités dénoncées ont été susceptibles d'exercer une influence sur le sens de la décision prise et les ont, en toute hypothèse, privés d'une garantie fondamentale qu'est l'égalité de traitement; qu'ils considèrent que la partie adverse ne peut, sans se contredire, assimiler le changement de forme juridique d'un établissement existant à l'ouverture d'un nouveau commerce tout en soutenant que le but de la mesure contestée serait de permettre de s'adapter aux nouveaux horaires;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que les requérants ont bénéficié de la disposition transitoire critiquée, qui a cessé de produire ses effets le 1^{er} janvier 2017; qu'aucun d'entre eux n'établit par des éléments objectifs que le champ d'application limité qu'elle se donnait lui aurait fait grief en l'empêchant de modifier la forme de son exploitation, hypothèse qu'une interprétation bienveillante de la disposition transitoire aurait d'ailleurs permis d'y inclure; que, dès lors, la discrimination alléguée ne concerne pas les requérants et le moyen est irrecevable;

VII. Quatrième moyen

A. Argumentation des requérants

Considérant que les requérants prennent un quatrième moyen de la violation des principes généraux *audi alteram partem* et de bonne administration, de l'obligation faite à l'autorité administrative de statuer en pleine connaissance de cause et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'ils estiment que le principe du contradictoire aurait dû s'appliquer à l'acte attaqué, qui compte tenu de sa portée restreinte équivaut à un ensemble de décisions individuelles; qu'ils font valoir que s'il est vrai que la partie adverse a organisé une réunion de concertation avec les intéressés et que les requérants y ont pris part, ils n'ont disposé que de moins d'un mois pour étudier le projet de règlement, d'autres exploitants n'en ayant même pas été avertis;

qu'en réplique, ils ajoutent qu'ils n'auraient pas seulement dû être entendus sur le projet qui allait devenir le règlement attaqué, mais sur chacune des plaintes qui l'ont justifié; qu'ils expliquent qu'ils auraient alors pu contester l'imputabilité des faits au fonctionnement de leurs établissements pour qu'il ne soit plus permis de prétendre qu'il serait impossible d'attribuer les désordres à l'un ou l'autre débit de boissons en particulier;

que, dans leur dernier mémoire, ils insistent sur le fait que la concertation qui a eu lieu s'est déroulée dans de mauvaises conditions, pendant les fêtes de fin d'année de sorte qu'ils n'ont disposé en pratique que de quelques semaines pour examiner un dossier volumineux; qu'ils soutiennent que, dans la rigueur des principes, ils auraient dû pouvoir mettre les faits constatés en 2015 en perspective avec les années précédentes; qu'ils concluent que, compte tenu des enjeux en cause, des éléments du dossier et du temps limité dont ils ont disposé, la consultation n'a pas été effective;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'audition des destinataires d'un futur règlement n'est pas obligatoire en l'absence de texte qui l'impose; qu'en l'espèce, la partie adverse a du reste organisé deux réunions de concertation et permis aux requérants de faire valoir leurs observations en ayant pris préalablement connaissance du dossier; que c'est par un courrier du 10 décembre 2015 que les requérants ont été informés du projet de règlement et de la possibilité de consulter le dossier, et que les réunions ont eu lieu les 19 décembre 2015 et 16 janvier 2016; qu'un tel délai est suffisant pour que la consultation, qui n'était pas légalement requise, soit effective; que le moyen n'est pas fondé;

VIII. Indemnité de procédure

Considérant que, dans leur requête, les parties requérantes demandent qu'une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros leur soit octroyée, à la charge de la partie adverse; qu'il y a lieu de faire droit à leur demande,

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'ordonnance de police réglementant dans un périmètre déterminé les heures de fermeture des débits de boissons, adoptée par le conseil communal de Herstal le 25 janvier 2016, est annulée.

Tous les effets de cette ordonnance sont maintenus jusqu'au 30 septembre 2017.

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 aux parties requérantes, à la charge de la partie adverse, à concurrence d'un tiers chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 600 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-quatre 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