

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 243.331 du 4 janvier 2019

A. 227.038/XV-3959

En cause : **1. la société privée à responsabilité limitée D CONCEPT,**
 2. la société privée à responsabilité limitée AXCELDOM,
 ayant élu domicile chez
 M^e Jérôme SOHIER, avocat,
 avenue Émile de Mot 19
 1000 Bruxelles,

contre :

la ville de Mouscron, représentée par
 son collègue communal,
 ayant élu domicile chez
 M^e Benoît VERZELE, avocat,
 drève Gustave Fache 3/4
 7700 Mouscron.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 décembre 2018, la s.p.r.l. D CONCEPT et la s.p.r.l. AXCELDOM demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "la décision du Conseil Communal de la partie adverse adoptée en séance du 17 décembre 2018, ordonnant la «fermeture temporaire de 03.00hr à 06.00hr du matin des lieux accessibles au public en vue du divertissement, de la consommation ou vente de denrées alimentaires, de la consommation ou vente de boissons alcoolisées, situés dans le périmètre de la Grand'Place»".

II. Procédure

Par une ordonnance du 27 décembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 janvier 2019.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et M^e Quentin PAUWELS, *loco* M^e Benoît VERZELE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves DELVAL, auditeur au Conseil d'État, 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

La partie adverse présente comme suit les faits utiles à l'examen de la cause :

- " 1.3.1. Le 11 avril 2018, la police informe l'autorité administrative de faits liés à l'exploitation de certains établissements HORECA dans l'hypercentre et plus précisément autour du centre-ville.

Ce rapport met en évidence des faits de tapage, d'ivresse publique ou de coups et blessures notamment causés par des personnes fréquentant ou ayant été attirées par les établissements ouverts tardivement.

Le rapport met en évidence que dans le secteur du centre-ville, plusieurs bars pratiquent des heures d'ouverture nocturnes jusque 4, 5 ou 6 heures le matin.

Plusieurs établissements ouvrent leurs portes toute la nuit, ce qui constitue un pôle d'attraction pour les fêtards belges ou français qui souhaitent continuer à faire la fête alors que d'autres établissements aux alentours ont déjà fermé leurs portes.

Certains de ces individus consomment des boissons alcoolisées de façon excessive, que ce soit au sein de ces établissements ou avant de les rejoindre, ce qui engendre de nombreux troubles à l'ordre public (ivresse, coups, vols simples, différends, ...).

La majorité des faits se déroulent dans un créneau horaire entre 2 heures et 6 heures le matin, heures durant lesquelles les services de police ont, au maximum, 2 patrouilles mobiles sur le terrain les nuits de semaine et 3 patrouilles les nuits de week-end.

Après une analyse circonstanciée des faits liés aux établissements HORECA en 2017 et au début de l'année 2018 dans un secteur élargi de l'hyper centre-ville, la police, sur base de son expérience, met en évidence le fait que l'implantation, la concentration et l'exploitation des établissements ouverts la nuit en zone d'habitat provoque de nombreuses nuisances et infractions diverses.

L'activité de ces établissements ouverts après 2 heures du matin génère un grand nombre de troubles liés à la concentration de personnes dans et autour de ceux-ci et à la surconsommation d'alcool de divers individus.

La police met en évidence que sa capacité réactive et dissuasive engagée est déjà à son maximum et que le secteur engendre un grand nombre d'interventions.

Les services de police suggèrent à l'autorité administrative qu'une mesure administrative doit être prise pour rétablir l'ordre public afin de rendre aux citoyens riverains de l'endroit la tranquillité et la quiétude qu'ils sont légitimement en droit d'attendre.
[...]

1.3.2. En séance du 14 mai 2018, en considération du rapport de police administrative précité, le conseil communal adopte, pour une durée d'un mois, une mesure de fermeture quotidienne de 3 heures à 6 heures du matin pour les établissements HORECA situé dans un large périmètre du centre-ville, périmètre plus étendu que celui de la Grand'Place *sensu stricto*. Cette mesure n'est contestée par quiconque, tant au niveau de la matérialité des faits qu'elle entend combattre qu'au niveau de son opportunité et de sa proportionnalité. Cette première mesure est d'application du 16 mai 2018 au 16 juin 2018.
[...]

1.3.3. Par une lettre du 5 juin 2018, le conseil de divers exploitants, dont notamment les parties requérantes, écrit à la partie adverse que bien que la décision du conseil communal soit à leur estime illégale, allant à l'encontre de la liberté de commerce, aucun recours ne sera entrepris.

Il est néanmoins précisé que si une mesure devait être renouvelée, un recours serait introduit.

Par cette lettre, les difficultés rencontrées par les commerçants du centre-ville depuis les travaux de la Grand'Place sont soulignées, notamment.

1.3.4. Le 26 juin 2018, la police dresse un rapport administratif de suivi de la mesure de fermeture précitée.

La conclusion de ce rapport est la suivante :
«Nous pouvons déduire de cette expérience que la mesure semble montrer son efficacité. En effet, à partir de l'heure de fermeture des établissements, le nombre d'appels et d'interventions diminuent significativement une fois ces pôles d'attraction clos. Nos équipes de nuit ont donc moins été enclines à prolonger leurs services pour gérer les suites de leurs interventions».
[...]

1.3.5. Le 16 août 2018, les services de police sont amenés à rédiger un nouveau rapport administratif, concernant l'acte l'exploitation des établissement HORECA et des magasins ouverts la nuit dans le secteur, plus réduit que le précédent, de la Grand'Place.

Rappelant le contexte, les services de police soulignent :
«[...]

Depuis le 16 juin, date de fin de la restriction horaire, nous constatons non seulement à nouveau une hausse des faits dont question, mais également la gravité croissante de ceux-ci».
[...]

Dans le cadre de l'analyse chiffrée des interventions, les services de police soulignent :

«Depuis le 16 juin 2018, 34 faits ont été comptabilisés dont 17 ont donné lieu à la rédaction d'un ou de plusieurs procès-verbaux. 17 de ces faits ont eu lieu après 3

heures du matin. 17 troubles sont liés à des bagarres aux abords de ces établissements.

À titre de comparaison, pour la même période seules 40 interventions liées aux établissements HORECA ont été comptabilisées pour tout le reste du territoire mouscronnois. Sur ces 40 faits, 5 seulement ont donné lieu à la rédaction d'un ou plusieurs procès-verbaux. Par ailleurs, la majorité de ces faits sont liés uniquement à des tapages. Seuls 3 faits ont été qualifiés de bagarres, et aucune de ces échauffourées n'ont donné lieu à des blessures.

En date du 3 août, lors d'une des nombreuses rixes ayant eu lieu sur la Grand'Place, les individus ont fait montre d'une telle violence qu'un des protagonistes a trouvé la mort après plusieurs jours de coma. La juge d'instruction avait d'emblée qualifié les faits de tentative de meurtre. La violence croissante dont font preuve certaines personnes qui fréquentent ces établissements est de nature à mettre en danger nos équipes mais également les autres clients et les riverains qui seraient amenés à fréquenter le secteur. Les services de secours font également face à des personnes ivres et agressives qui refusent d'être également prises en charge pour être soignées.

À la lecture du tableau repris en annexe, nous pouvons à nouveau constater que de nombreux troubles à l'ordre public ont pour origine la surconsommation d'alcool».

[...]

La conclusion dudit rapport est la suivante :

«La situation décrite dans le présent rapport objective clairement les troubles nocturnes dans le secteur restreint de la Grand'Place. L'implantation de ces établissements en zone d'habitat constitue une source de nuisances diverses que nos équipes sont amenées à gérer la nuit, alors que nos équipes sont réduites dans ce créneau horaire. Il nous est impossible d'augmenter l'effectif de terrain sans toucher aux autres fonctionnalités de base dont la police doit s'acquitter. Les troubles qui nous occupent engendrent également une mobilisation importante de nos services *a posteriori*, que ce soit pour rédiger les procédures, réaliser les suites d'enquêtes ou encore gérer les diverses arrestations. Par ailleurs, le risque de rébellion lié aux arrestations administratives qu'engendrent ces interventions font courir un risque de blessures et donc d'incapacité de travail chez nos policiers.

Il nous semble qu'à nouveau une mesure administrative doit être prise pour rétablir l'ordre public dans ce secteur précis afin de rendre aux citoyens riverains de l'endroit la tranquillité et la quiétude qu'ils sont légitimement en droit d'attendre, mais également pour soulager nos équipes ainsi que les services de secours».

[...]

1.3.6. Le 23 août 2018, une réunion de concertation est organisée avec les exploitants de débits de boissons de la Grand'Place.

À la lecture des diverses interventions des participants à la réunion et reprises dans le procès-verbal de cette réunion, il ressort que la matérialité des troubles à l'ordre public n'est ni contestable ni contestée.

Il est également constaté en substance que les troubles à l'ordre public ne peuvent être imputés à un établissement en particulier plutôt qu'à un autre.

[...]

1.3.7. En séance du 27 août 2018, sur base des éléments portés à sa connaissance, le conseil communal décide, en raison des troubles à l'ordre public dans le périmètre de la Grand'Place - périmètre plus restreint donc que celui concerné par la précédente mesure -, d'ordonner la fermeture temporaire de 3 heures à 6 heures

du matin des établissements HORECA situés dans le périmètre de la Grand'Place, pour une durée de 15 semaines.

Cette délibération souligne la généralisation des problèmes rencontrés liés à l'activité nocturne dans son ensemble et le phénomène de l'attraction nocturne du pôle de la Grand'Place en raison des heures nocturnes d'ouverture des établissements visés.

La délibération précise qu'il résulte de l'analyse que le secteur de la Grand'Place pose davantage de problématiques en matière d'ordre public que le reste de l'entité et qu'il s'indique donc de limiter la mesure envisagée au périmètre de la Grand'Place dans lequel plusieurs établissements ouvrent leurs portes très tardivement voire toute la nuit, ce qui attire un nombre important de noctambules, dont une part significative vient de France.

La délibération souligne également l'impossibilité de renforcer les effectifs de police de manière systématique les soirs de week-end particulièrement et souligne également la proximité et le nombre d'établissements installés dans le secteur visé, ce qui facilite la perpétration des troubles à l'ordre public.

In fine, le conseil communal décide qu'une durée de 15 semaines d'application de la mesure apparaît raisonnable, sans préjudice d'une évaluation à l'issue de cette période, pour atteindre les objectifs poursuivis de rétablissement et de maintien de l'ordre public compte tenu de ce qu'une précédente mesure d'une durée d'un mois avait démontré son efficacité pour limiter et réduire le nombre de troubles à l'ordre public dans le créneau horaire critique de 3 à 6 heures du matin.

Cette mesure a été adoptée le 27 août 2018.

Cette mesure a été d'application du 28 août 2018 jusqu'au 12 décembre 2018.

Cette mesure a n'a pas été querellée, bien que par courrier du 5 juin 2018, les parties requérantes avaient indiqué qu'elles s'opposeraient à toute nouvelle mesure qui serait adoptée.
[...]

1.3.8. Le 5 novembre 2018, les autorités communales rencontrent les commerçants de la Grand'Place pour présenter le plan d'actions pour la Grand'Place dans le cadre particulièrement des troubles à l'ordre public aux abords des lieux accessibles au public en vue du divertissement, de la consommation ou la vente de denrées alimentaires, de la consommation et la vente de boissons alcoolisées situés dans le périmètre de la Grand'Place constitué par la Grand'Place, la rue des Résistants et la rue des Patriotes.

L'objectif stratégique à long terme est de résoudre dans une vision de sécurité intégrale et intégrée les problèmes d'insécurité et de troubles à l'ordre public aux abords des établissements HORECA sur le périmètre de la Grand'Place.
Ce plan se traduit par 7 objectifs opérationnels et 26 actions spécifiques.
[...]

1.3.9. Le 29 novembre 2018, un nouveau rapport de police administrative est adressé aux autorités communales, alors que la mesure du 27 août 2018 est toujours d'application (la mesure cessera d'être d'application le 12 décembre 2018).

Après une analyse circonstanciée des données chiffrées des différentes interventions de police, la conclusion de ce rapport est la suivante :
«Comme lors de la précédente période de fermeture, nous pouvons déduire de cette expérience que la mesure semble montrer son efficacité. En effet, à partir de

l'heure de fermeture des établissements, le nombre d'appels et d'interventions diminuent significativement une fois ces pôles d'attraction clos. Nos équipes de nuits ont donc moins été enclines à prolonger leurs services pour gérer les suites de leurs interventions».
[...]

1.3.10. En séance du 17 décembre 2018, le conseil communal décide une fermeture temporaire de 3 heures à 6 heures du matin des lieux accessibles au public en vue du divertissement, de la consommation vente de denrées alimentaires, de la consommation vente de boissons alcoolisées, situés dans le périmètre de la Grand'Place pour une durée de 3 mois, sauf les soirs des réveillons de Noël et de Nouvel An où la mesure ne sera pas d'application.
[...]

Il s'agit de l'acte attaqué.

L'acte attaqué contient, notamment, la motivation suivante (extraits), outre le constat de la matérialité des troubles à l'ordre public :

« Considérant la volonté qui avait été annoncée lors de la dernière prise de mesure d'instaurer, pour la Grand'Place, avec sa police locale, dans une vision de sécurité intégrale et intégrée, un plan d'actions simultanément à la période de fermeture afin de solutionner sur le long terme les problèmes pointés dans le secteur visé;

Considérant que cette démarche prend tout son sens et est confirmée à l'analyse des chiffres actuellement fournis, ceux-ci faisant état de la persistance des troubles au niveau du secteur de la Grand'Place;

Considérant que ce plan d'action a été approuvé par le collège communal en date du 8 octobre 2018;

Considérant qu'une première réunion avec les commerçants a eu lieu en date du 5 novembre 2018;

Attendu qu'il résulte de cette rencontre avec les commerçants que la nécessité de rétablir l'ordre public dans le périmètre concerné et le caractère paisible de l'activité qui doit y prendre place n'est pas contestée par les tenanciers d'établissements présents;

Attendu que les tenanciers d'établissements ont à cette occasion insisté sur la nécessité d'une bonne collaboration avec les autorités, notamment en ce qui concerne le contact avec les services de police dans le périmètre concerné et aux heures visées par la mesure;

[...]

Considérant que l'ensemble des mesures qui doivent être mises en place dans le cadre de ce plan d'action n'ont pas encore été toutes finalisées, qu'il s'agit d'un travail important et fondamental».

Après avoir constaté qu'il était impossible matériellement d'augmenter la présence des services de police durant la nuit, la délibération querellée souligne objectivement :

« Considérant que la prolongation de la mesure de fermeture permettra aux forces de police de concentrer leurs actions sur la tranche horaire de 23 heures à 3 heures, et de rendre les mêmes forces de police disponibles pour d'autres interventions sur le reste du territoire communal durant le reste de la nuit».

Cette délibération souligne encore que la mesure sera de nature à faire disparaître les troubles ou à tout le moins de les faire diminuer de manière substantielle et qu'elle facilitera l'intervention efficace des forces de l'ordre tout en contribuant à l'éloignement des importuns responsables du climat d'insécurité ambiant.

La mesure a été publiée le 18 décembre 2018 et est actuellement d'application.

Cette mesure prendra fin le 19 mars 2019.

Les parties requérantes en ont immédiatement pris connaissance.
(Voir en ce sens, leur requête, page 2)

1.3.11. Le 23 décembre 2018, postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué certes, un rapport de police administrative vient renforcer et objectiver la nécessité de la mesure compte tenu notamment de ce que durant le week-end du 14 au 15 décembre 2018, week-end durant lequel la précédente mesure n'était plus d'application et durant lequel l'actuelle mesure ne l'était pas encore, aux environs de 5 heures du matin, une importante bagarre impliquant une vingtaine de personnes est survenue sur la Grand'Place.

Le rapport mentionne qu'un groupe de personnes est présent sur la Grand'Place à l'extérieur face au «HASHTAG BAR» et qu'un autre groupe est présent rue des Résistants (à proximité de «LA BODEGA»).

La bagarre nécessitera l'intervention des services d'intervention de police à 2 reprises.

Ce rapport contient la conclusion suivante :

« À l'analyse des éléments contenus dans le présent rapport, nous pouvons conclure que le nombre d'interventions de police chute de manière significative entre 3 heures et 6 heures du matin pendant la période durant laquelle la mesure prise par le conseil communal du 27 août 2018 était appliquée. Par contre, à peine la mesure levée (la mesure cessait ses effets le 12 décembre 2018), nos équipes ont déjà et à nouveau dû intervenir sur la Grand'Place la nuit du vendredi 14 au samedi 15 décembre 2018 pour des troubles ayant lieu aux petites heures, soit entre 4 heures et 6 heures du matin et impliquant une vingtaine de personnes»".

Les requérantes, gérant respectivement les établissements dénommés "Hashtag Bar" et "La Bodega", ne contestent pas les faits ainsi exposés. Elles précisent avoir attiré l'attention des autorités communales, par un courrier du 5 juin 2018, sur l'illégalité du règlement adopté le 14 mai 2018 et sur les lourdes pertes que cette mesure causait aux commerçants du centre-ville qui "ne sont pas responsables des problèmes qui peuvent survenir avec des personnes qui consomment des boissons alcoolisées sur la voie publique ou dans des voitures", ajoutant que "c'est à la police d'intervenir pour empêcher ces excès". Elles relèvent également que les règlements des 27 août et 17 décembre 2018 comportent la même phrase selon laquelle la période concernée, soit quinze semaines puis trois mois, apparaît raisonnable, sans préjudice d'une nouvelle évaluation à l'issue de cette période.

IV. Quant à l'urgence

IV.1. Argumentation des parties requérantes

Les parties requérantes justifient l'urgence qui les amène à introduire une demande de suspension en exposant que la décision attaquée est susceptible de leur causer un préjudice financier irréparable ou à tout le moins réellement considérable. Selon elles, en raison de leur situation et de leur clientèle spécifique, leur exploitation atteint un taux de rentabilité à partir d'une heure du matin, de sorte

qu'une fermeture pour trois mois aux heures les plus rentables les expose à un risque de cessation de leurs activités compte tenu de leurs frais fixes incompressibles, d'autant plus que cette mesure sera plus que probablement renouvelée en mars prochain. Elles ajoutent que leur situation financière est déjà obérée en raison de travaux d'aménagement de la Grand'Place commandés par la partie adverse.

Elles produisent chacune une attestation émanant de leur comptable respectif, dont il ressort que leur chiffre d'affaires est en baisse depuis le mois de mai 2018 en raison de la fermeture entre trois et six heures du matin, que leur trésorerie s'est dégradée en raison de cette baisse d'activité et que si cette situation perdure, elles risquent de ne plus être en mesure d'honorer leurs engagements, l'une des attestations précisant "à court terme". En ce qui concerne la première requérante, cette attestation est accompagnée d'un tableau présentant le chiffre d'affaires de l'établissement du mois de juin 2018 au mois de septembre 2018.

Elles font valoir qu'une procédure ordinaire en suspension n'aurait que peu de chances d'aboutir avant que l'acte attaqué ait cessé de produire ses effets les plus dommageables et que, en cas de renouvellement de la même mesure à l'issue de la période de trois mois, elles se retrouveraient face à une mesure dont la durée limitée aurait permis d'échapper au contrôle juridictionnel. À l'audience, elles insistent sur leur droit à un recours effectif et affirment que, faute d'admettre l'extrême urgence de la cause, elles seront privées d'un tel recours puisqu'au moment où l'affaire pourra être examinée au fond, l'acte attaqué aura cessé de produire ses effets et le recours aura perdu son objet.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Le préjudice allégué par les parties requérantes est exclusivement financier, donc en principe réparable *a posteriori*. Il ne peut justifier l'urgence de la demande que s'il revêt une gravité suffisante.

Le règlement attaqué impose aux sociétés requérantes de fermer les établissements qu'elles exploitent entre trois heures et six heures du matin. Cette limitation horaire permet de maintenir une exploitation nocturne significative.

Les requérantes n'ont pas introduit de recours contre les mesures précédemment adoptées par la commune. Elles indiquent que leur établissement atteindrait son de rentabilité à une heure du matin, mais ne produisent aucun élément relatif à leur situation financière et à leurs charges fixes ni même à leurs heures habituelles d'ouverture. Les attestations produites établissent que la fermeture

partielle ordonnée par la partie adverse leur cause un préjudice financier, mais elles sont trop vagues pour permettre d'en évaluer la gravité.

Il n'est dès lors pas établi que l'affaire présente une urgence incompatible avec son examen au fond. Cette constatation ne prive pas les requérantes d'un recours effectif, la voie indemnitaire leur demeurant ouverte, et ce d'autant plus que lorsqu'un règlement a été effectivement appliqué, le recours en annulation contre ce règlement ne perd pas son objet en raison de son abrogation ou de l'expiration de son terme.

V. Moyen unique

V.1. Argumentation des parties requérantes

Les requérantes prennent un moyen unique de la violation de la loi du 28 février 2013 portant le Code de droit économique, plus particulièrement des articles II.3 et II.4, du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe de proportionnalité, des principes de bonne administration, plus particulièrement du principe de minutie, du défaut de motifs adéquats et pertinents, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

En une première branche, elles soutiennent que le règlement attaqué porte, sous le couvert d'un objectif de sécurité et de tranquillité publique, une mesure de police préventive sous la forme d'un ordre de fermeture générale des lieux accessibles au public en vue du divertissement, de la consommation ou vente de denrées alimentaires, de la consommation ou vente de boissons alcoolisées, situés dans le périmètre de la Grand'Place entre trois heures et six heures du matin, alors qu'en vertu du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, les mesures prises par les autorités de police pour limiter le droit d'exercer une profession ou un commerce, dans l'intérêt général, ne peuvent pas justifier la suppression pure et simple de l'exercice de cette profession ou de ce commerce, ni avoir pour effet direct ou indirect de les rendre impraticables.

Selon elles, il est admis que les autorités de police administrative ne peuvent tirer des lois qui fondent leurs compétences un pouvoir de supprimer virtuellement le droit à la profession que les justiciables tirent du principe de la liberté de commerce et de l'industrie. Elles invoquent le principe de proportionnalité pour affirmer que la mesure de police ne pourrait être justifiée que si elle s'avère absolument nécessaire pour le maintien de l'ordre public, à condition d'être adaptée aux exigences de celui-ci et de ne pas apporter une restriction excessive à la liberté par rapport à ce qu'exigent la situation et le maintien de l'ordre public. Elles

considèrent que la jurisprudence, tant du Conseil d'État que des cours et tribunaux, est fixée en ce sens que le pouvoir communal ne saurait, même pour assurer aux habitants une bonne police, élever des obstacles excessifs aux activités économiques des particuliers. Elles invoquent notamment l'arrêt n° 32.275 du 22 mars 1989, et un arrêt du 16 décembre 1992 et relèvent qu'un règlement communal qui établit un réseau de mesures préventives hors de toute proportion avec l'objectif de prévention des désordres pouvant se produire sur la voie publique doit être tenu pour illégal et qu'il en va ainsi des dispositions qui instaurent «un régime qui fait de l'interdiction, la règle, et de la liberté, l'exception».

Elles considèrent qu'en l'espèce, le règlement attaqué est hors de toute proportion avec les nécessités du maintien de l'ordre public, puisqu'il n'invoque aucune circonstance en relation particulière avec leurs propres établissements et leur exploitation. Elles affirment que, sous le couvert d'une mesure temporaire limitée à trois mois, la partie adverse développe en réalité une politique d'interdiction générale et permanente d'ouverture de leurs établissements dans la tranche de trois heures à six heures du matin, dès lors que l'acte attaqué fait suite aux règlements du 14 mai 2018 et du 27 août 2018 imposant la même interdiction. Selon elles, la succession d'interdictions limitées dans le temps - pour éviter une éventuelle censure du juge administratif au regard du principe de proportionnalité - aboutit à un système où l'interdiction est devenue la règle générale et la liberté l'exception.

Elles exposent qu'il ressort de la jurisprudence que seules des circonstances d'une gravité exceptionnelle peuvent justifier un règlement qui contient des mesures de police préventives sous une telle forme d'interdiction générale. Selon elles, même si, pris individuellement, le règlement litigieux demeure limité dans le temps et dans l'espace, il s'avère cependant qu'il est systématiquement reconduit par durée de trois mois, voire plus. Elles relèvent que l'acte attaqué précise expressément qu' "une durée de trois mois apparaît raisonnable, sans préjudice d'une nouvelle évaluation à l'issue de cette période", ce qui laisse présager l'adoption de futures décisions du même ordre.

Elles ajoutent que les autorités de police disposent de toute la gamme des mesures individuelles de police pouvant être prises à l'égard des établissements publics qui sont à l'origine de troubles à la tranquillité publique, ainsi qu'évidemment à l'égard des personnes qui la perturbent effectivement. Elles estiment que de telles mesures individuelles seraient plus proportionnées à l'objectif poursuivi qu'une mesure générale et *de facto* illimitée dans le temps frappant aveuglément l'ensemble des établissements de la zone visée.

En une seconde branche du moyen, elles critiquent la motivation de l'acte attaqué qui, selon elles, se limite à des formules générales et stéréotypées et ne justifie pas concrètement la nécessité de fermer leurs établissements durant la nuit par rapport à l'existence de faits infractionnels dans la zone. Rappelant que tout acte administratif doit reposer sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et légalement admissibles, elles ajoutent que le devoir de minutie impose à l'administration de veiller, avant d'arrêter une décision, à recueillir toutes les données utiles de l'espèce et de les examiner soigneusement, afin de pouvoir prendre une décision en pleine et entière connaissance de cause. Elles invoquent l'arrêt n° 95.985, du 30 mai 2001, déjà relatif à la ville de Mouscron. Elles constatent qu'en l'espèce, absolument rien n'est reproché aux établissements qu'elles gèrent, le règlement litigieux visant de façon générale l'ensemble des établissements accessibles au public et faisant état de troubles à l'ordre public, sans qu'aucun lien ne soit établi avec leurs établissements. Selon elles, on ne saurait, sous couvert du maintien de l'ordre et de la sécurité publique, fermer tous les établissements du pays à certaines heures de la nuit, dès que ces établissements se trouvent dans des zones "à risques", peu importe qu'ils se trouvent en relation causale directe avec ces risques ou non. Elles invoquent notamment l'arrêt n° 157.850, du 21 avril 2006, évoquant un couvre-feu. Elles relèvent que la motivation de l'acte attaqué indique que les troubles ne proviennent pas d'un établissement en particulier mais sont propres au quartier de la Grand Place sans néanmoins qu'il ne soit jamais question d'établissements précis, que les agents de la zone de police pourraient à son sens contrôler de manière plus attentive. À l'audience, elles font valoir qu'une présence policière accrue pendant toute la nuit permettrait de remédier aux problèmes rencontrés sans devoir imposer une fermeture des débits de boissons.

Elles exposent également que l'acte attaqué ne précise pas pour quelle raison une durée d'interdiction de trois mois serait raisonnable, en se bornant à reproduire la même formule stéréotypée que ses règlements antérieurs. Elles considèrent comme peu crédible la formule selon laquelle "une durée de trois mois apparaît raisonnable, sans préjudice d'une nouvelle évaluation à l'issue de cette période, pour atteindre les objectifs poursuivis de rétablissement et de maintien de l'ordre public et en corrélation avec l'instauration complète d'un plan d'actions".

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Sur la première branche du moyen, il y a lieu de constater que l'acte attaqué impose la fermeture des établissements qu'il concerne entre trois et six heures du matin, c'est-à-dire qu'il permet une exploitation nocturne jusqu'à trois heures. Il ne s'applique que pour une période de trois mois.

L'acte attaqué n'a pas pour effet de provoquer la suppression pure et simple de l'exercice d'une profession ou d'un commerce, ni de le rendre directement ou indirectement impraticable. Les requérantes exploitent des établissements horeca et n'indiquent pas que l'activité de ceux-ci serait par définition axée sur une clientèle de nuit. Elles ne produisent aucun élément dont il ressortirait qu'à Mouscron, l'exploitation d'un établissement horeca ne serait économiquement viable qu'à condition de fonctionner pendant toute la nuit.

L'acte attaqué ne fait pas de l'interdiction, la règle, et de la liberté, l'exception, puisqu'il n'impose qu'une interdiction partielle limitée dans le temps et dans l'espace. Il est vrai que le renouvellement de mesures de portée similaire pourrait dénaturer la mesure adoptée s'il s'avérait qu'il a lieu systématiquement. Il est renvoyé, sur ce point, à l'examen de la seconde branche du moyen. Pour le surplus, même la durée totale des périodes de fermeture ordonnées depuis juin 2018 ne dépasse pas les limites qui permettraient de conclure à une erreur manifeste d'appréciation.

Par ailleurs, la constatation que les troubles ne sont pas imputables à un ou des établissements en particulier mais affectent le quartier de la Grand Place de Mouscron ne suffit pas à établir une violation du principe de proportionnalité, et explique au contraire le recours à la voie réglementaire. L'action réglementaire ne revêt pas de portée subsidiaire par rapport à l'adoption de mesures individuelles de police administrative, 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.

Quant à la critique selon laquelle les services de police pourraient maintenir l'ordre efficacement par une présence ou des interventions plus systématiques sur la Grand Place, elle invite le Conseil d'État à se substituer à la partie adverse pour apprécier les modalités de l'organisation du maintien de l'ordre, ce qui ne se peut. La partie adverse ne viole pas le principe de proportionnalité en prenant en compte les limitations raisonnables du déploiement de moyens policiers.

En ce qui concerne la seconde branche du moyen, il ressort de la motivation de l'acte attaqué que la partie adverse a tenu compte d'éléments circonstanciés, montrant que les troubles à l'ordre public matériel diminuent lorsque les établissements visés sont fermés. Le dossier administratif étaye ces considérations et montre notamment qu'en comparaison avec l'année précédente, le nombre d'interventions policières effectuées au cours des mois de septembre à novembre 2018 (soit pendant la période d'interdiction résultant du précédent règlement) reste élevé mais que ces interventions se concentrent essentiellement avant trois heures du matin. Ces données confirment que les troubles à l'ordre public

demeurent actuels et qu'ils sont en corrélation avec l'ouverture des établissements en cause. L'acte attaqué s'inscrit ainsi dans le contexte d'une démarche générale comportant une évaluation périodique de la situation, et le règlement attaqué n'a pas été adopté sans réexamen des nécessités concrètes du maintien de l'ordre. Il n'appartient pas au Conseil d'État de se substituer à la partie adverse pour évaluer si la précédente interdiction de quinze semaines avait ou non suffi à ramener le calme dans le quartier de la Grand Place - ce que dément au demeurant le rapport de police du 23 décembre 2018, certes établi après l'adoption de l'acte attaqué.

Il ressort de ces considérations que le moyen unique n'est pas sérieux.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué ne sont pas réunies. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 4.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 40 euros est mise à charge des parties requérantes, à concurrence de 20 euros chacune

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont également mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le quatre janvier deux mille dix-neuf, par :

Diane DÉOM,
Caroline HUGÉ,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Diane DÉOM.