

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 248.843 du 5 novembre 2020

A. 228.852/XV-4.192

En cause : **la société privée à responsabilité limitée DVJ,**
ayant élu domicile chez
M^e Gautier BEAUJEAN, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,

contre :

la Ville de Visé,
représentée par son collège communal.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 19 août 2019, la société privée à responsabilité limitée DVJ demande l'annulation « du règlement de police “relatif à la consommation, la vente ou la distribution d'alcool sur la voie publique – modification” du conseil communal de Visé du 17 juin 2019 [...] et plus particulièrement de son article 4 ».

II. Procédure

La partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

M. Lionel Renders, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié à la partie adverse le 5 décembre 2019.

M. Lionel Renders, auditeur, a rédigé une note le 17 janvier 2020 demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 14^{quinquies} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Par une lettre du 23 janvier 2020, le greffe a notifié à la partie adverse que la chambre allait statuer sur l'annulation de l'acte attaqué à moins qu'elle ne demande, dans un délai de quinze jours, à être entendue.

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

III. Faits

Le 17 juin 2019, le conseil communal de la ville de Visé adopte un règlement de police « relatif à la consommation, la vente ou la distribution d'alcool sur la voie publique - Modification ».

Le préambule de ce règlement est rédigé comme suit :

« Revu ses délibérations des 15 septembre et 15 décembre 2008 portant sur la consommation, la vente ou la distribution d'alcool sur la voie publique;

Vu les articles 119, 119bis et 135 de la nouvelle loi communale;

Vu également le règlement communal du 26 mars 2007 relatif aux night-shops, en particulier l'article 4, 3., lequel stipule que "La vente d'alcools est interdite, dans les magasins de nuit, après 22 heures, pour des raisons de maintien de l'ordre public. À toute heure, il est interdit de vendre de l'alcool à des personnes mineures de moins de 18 ans";

Considérant que de nombreuses personnes, en particulier jeunes, ont la tendance de plus en plus prononcée à consommer des boissons alcoolisées ou alcooliques sur la voie publique; qu'ils vont acheter ces produits dans les magasins, de nuit comme de jour, pour en consommer davantage et à moindre frais que dans les débits de boissons légaux; que cette habitude génère des incidences non souhaitées sur la santé publique (accoutumance à l'alcool), sur la tranquillité publique (soirées improvisées en plein air avec tapage nocturne pour le voisinage) et sur la propreté publique (abandon des déchets sur place);

Considérant que dans l'intérêt tant des consommateurs que des riverains de ces rencontres non annoncées, il importe d'endiguer ce problème;

Considérant que certains magasins du centre-ville ont le droit d'ouvrir la nuit sans être qualifiés de "Magasin de nuit" et que l'interdiction de vendre de l'alcool après 21 heures et à toute heure aux mineurs d'âge doit leur être également étendue ».

Son dispositif comporte les dispositions suivantes :

« Article 1^{er} : Définitions.

Pour l'application du présent règlement, il y a lieu d'entendre par :

- voie publique : La voirie, en ce compris ses accessoires (accotements, trottoirs, talus,...), les parcs et jardins publics, les plaines et aires de jeu, les bois et sentiers

publics, les cours d'eau, les terrains publics non bâtis ainsi que tout lieu repris ci-avant, mais établi sur assiette privée et dont la destination est publique.
- boissons alcoolisées ou alcooliques : Toute boisson (fermentée, macérée, distillée ou autre) ou breuvage contenant de l'alcool éthylique (ou éthanol) quel qu'en soit le pourcentage.

Article 2 : Consommation de boissons alcoolisées ou alcooliques

Il est interdit de consommer des boissons alcoolisées ou alcooliques sur la voie publique.

Par exception, la consommation de boissons alcoolisées ou alcooliques est autorisée sur :

- les terrasses dûment autorisées;
- toute manifestation commerciale, festive ou sportive dûment autorisée ou organisée par la commune.

Article 3 : Vente ou distribution de boissons alcoolisées ou alcooliques

Il est interdit de vendre, de distribuer ou de mettre en vente des boissons alcoolisées ou alcooliques sur la voie publique sauf autorisation délivrée par les autorités compétentes. Il est interdit d'abandonner des bouteilles, canettes et autres objets, déchets ou débris sur la voie publique ou dans les propriétés privées.

Article 4 :

Dans le centre de Visé, il est interdit à tout magasin, qu'il soit magasin de nuit ou non, de vendre de l'alcool après 21 heures et à toute heure à des personnes mineures de moins de 18 ans.

Le centre de Visé est défini par le périmètre formé par la Meuse, l'avenue de Navagne, la rue de la Croix Rouge, la rue de Maastricht, la rue du Gollet, l'avenue Albert I^{er}, la rue de la Fontaine, la place du Marché, la place de la Collégiale et la rue Dossin.

Article 5 : Confiscation

En cas d'infraction aux articles 2 et 3, indépendamment des dispositions relatives aux amendes administratives prévues à l'article suivant, les boissons alcoolisées ou alcooliques sont, compte tenu du danger qu'elles représentent pour l'ordre public, soustraites à la libre disposition de leurs propriétaires, possesseurs ou détenteurs par les fonctionnaires de police, pour les nécessités de la tranquillité publique et aussi longtemps que les nécessités du maintien de la tranquillité publique l'exigent. Ces saisies administratives se font en application de l'article 30 de la loi sur la fonction de police du 15 août 1992 et conformément aux instructions ainsi que sous la responsabilité d'un officier de police administrative. Les boissons ainsi saisies sont remises au bourgmestre qui en dispose, en vertu de l'article 30, alinéas 2, 3 et 4 de la loi sur la fonction de police.

Article 6 : Amendes administratives

Les infractions aux articles 2 et 3 seront passibles d'une amende administrative s'élevant au maximum à 350 €.

Article 7 : Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur 5 jours après sa publication ».

Il s'agit de l'acte attaqué qui est publié le 20 juin 2019, conformément à l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

IV. Mise en œuvre de la procédure abrégée prévue à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État

L'article 30 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose, en son paragraphe 3, que la section du contentieux administratif peut annuler l'acte ou le règlement si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un rapport concluant à l'annulation.

La partie adverse n'a pas sollicité la poursuite de la procédure et aucune des parties n'a souhaité être entendue.

L'auditeur rapporteur a en conséquence demandé la mise en œuvre de l'article 14^{quinq} du règlement général de procédure.

À la suite de l'arrêt de l'assemblée générale n° 243.249 du 14 décembre 2018, il revient dès lors d'apprécier si les premier et troisième moyens, qui ont été considérés comme fondés par le rapport de l'auditeur rapporteur, justifient l'annulation de l'acte attaqué. Dans l'affirmative, celui-ci pourra être annulé dans le contexte de la procédure abrégée visée à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

V. Premier moyen

1. Le premier moyen est pris de « la violation des articles 119 et 135, § 2, de la Nouvelle Loi communale, de la violation des principes de bonne administration et notamment le devoir de minutie, de l'obligation de motivation d'un acte administratif, de la violation de l'article II.3. du titre 3 du Livre 2 du Code de droit économique contenant la "liberté d'entreprendre", du principe d'égalité, des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'excès de pouvoir ».

2. Dans son rapport, l'auditeur rapporteur considère que le premier moyen est fondé dans les termes suivants :

« V.1.1. – Exposé de la requête

La partie requérante estime que l'interdiction de vendre de l'alcool après 21h constitue une atteinte à la liberté de commerce prévue à l'article II.3. du Titre 3 du Code de droit économique.

Elle est d'avis que cette interdiction est justifiée dans l'acte attaqué de manière stéréotypée, s'agissant d'un copié/collé de celle du règlement du 15 septembre 2008. Or, elle précise que les objets de ces règlements sont différents.

Elle soutient que les motifs de l'acte attaqué ne justifient pas la différence de traitement entre le centre-ville et le reste du territoire communal. Elle observe qu'il n'est pas indiqué où les troubles justifiant de limiter la liberté d'entreprendre se produisent.

Elle critique le fait que la motivation de l'acte attaqué ne précise pas non plus l'intensité de ces troubles et le moment de ces troubles, ce qui ne lui permet pas de comprendre pourquoi un traitement différencié a été établi.

Elle ajoute qu'aucun document du dossier administratif ne vient démontrer concrètement un quelconque risque pour l'ordre public.

Elle indique qu'à sa connaissance, il n'y a aucun trouble sur le domaine public en soirée due à des ventes d'alcool hors HoReCa après 21 h dans le centre-ville.

Elle fait valoir que l'auteur de l'acte attaqué aurait dû, avant de limiter la liberté d'entreprendre, interroger la police sur l'existence de troubles éventuels, de risque de troubles et sur la cause de ceux-ci. À son estime, il ne ressort pas du dossier administratif qu'une telle démarche a été effectuée.

V.1.2. – Exposé du mémoire ampliatif

La partie requérante indique que les arguments repris dans la requête en annulation doivent être considérés comme étant repris dans le mémoire ampliatif.

V.1.3. – Examen

V.1.3.1. – Quant à la recevabilité

On ne perçoit pas quelle portée juridique particulière aurait le principe d'égalité par rapport aux garanties résultant des articles 10 et 11 de la Constitution, également visés au moyen.

L'excès de pouvoir « désigne le fait, pour une autorité, de prendre une décision qu'elle ne peut pas prendre. Elle recouvre une multitude d'illégalités que l'on peut répertorier en trois grandes catégories : l'incompétence de l'auteur de l'acte, le défaut de motifs et la violation de la loi » [M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., Limal, Anthémis, 2011, p. 375].

Comme il a été jugé dans l'arrêt LEMAIRE, n° 232.601 du 19 octobre 2015 et dans l'arrêt ROSAN, n° 242.767 du 24 octobre 2018, "en tant que le moyen est pris de l'excès de pouvoir, sans autre précision, il ne vise pas une disposition ou un principe particulier qui aurait été violé".

Sous ces réserves, le premier moyen est recevable.

V.1.3.2. – Quant au fond

L'article II.3. du Code de droit économique, repris sous le titre 3 "Liberté d'entreprendre" du livre 2, dispose comme suit :

"Chacun est libre d'exercer l'activité économique de son choix".

Selon le Conseil d'État [C.E., arrêt SA UBIWAY RETAIL, n° 242.959 du 16 novembre 2018; arrêt FERRAZ da CRUZ et consort, n° 238.107 du 5 mai 2017], la liberté d'entreprendre garantie par les articles II.3. et II.4. du Code de droit économique n'est pas absolue. Des restrictions peuvent y être apportées, pourvu qu'il existe une justification objective et raisonnable et que la limitation ne soit pas disproportionnée par rapport au but visé.

Tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif [C.E., arrêt MILDREZ et consort, n° 237.694 du 16 mars 2017].

En l'espèce, le préambule de l'acte attaqué énonce que :

"(...)

Considérant que de nombreuses personnes, en particulier jeunes, ont la tendance de plus en plus prononcée à consommer des boissons alcoolisées ou alcooliques sur la voie publique; qu'ils vont acheter ces produits dans les magasins, de nuit comme de jour, pour en consommer davantage et à moindre frais que dans les débits de boissons légaux; que cette habitude génère des incidences non souhaitées sur la santé publique (accoutumance à l'alcool), sur la tranquillité publique (soirées improvisées en plein air avec tapage nocturne pour le voisinage) et sur la propreté publique (abandon des déchets sur place);

Considérant que dans l'intérêt tant des consommateurs que des riverains de ces rencontres non annoncées, il importe d'endiguer ce problème;

Considérant que certains magasins du centre-ville ont le droit d'ouvrir la nuit sans être qualifiés de 'Magasin de nuit' et que l'interdiction de vendre de l'alcool après 21 heures et à toute heure aux mineurs d'âge doit leur être également étendue".

Ces affirmations, quoique visant des questions relevant de la sauvegarde de l'ordre public matériel, sont générales et ne sont étayées d'aucune manière.

Partant, elles ne permettent pas de justifier que la mesure d'interdiction vise spécifiquement le centre-ville de la partie adverse, ni la période d'interdiction journalière.

Elles ne peuvent, à elles seules, justifier la mesure d'interdiction visée à l'article 4 de l'acte attaqué.

Le premier moyen est fondé ».

VI. Troisième moyen

1. Le troisième moyen est pris de « la violation de l'article II.3. du titre 3 du Livre 2 du Code de droit économique contenant la "liberté d'entreprendre", de la violation des articles 119 et 135, § 2, de la Nouvelle Loi communale, du principe de proportionnalité et de l'excès de pouvoir ».

2. Dans son rapport, l'auditeur rapporteur considère que le troisième moyen est fondé dans les termes suivants :

« V.3.1. – Exposé de la requête

La partie requérante observe que l'auteur de l'acte attaqué a adopté une mesure en raison d'un trouble qui n'est pas objectivé dans le dossier administratif. Elle fait valoir qu'adopter un règlement illimité dans le temps limitant la liberté d'entreprendre sans aucun trouble objectivé constitue une violation de principe de proportionnalité. Elle se réfère à l'arrêt PIETQUIN et consorts, n° 229.729 du 6 janvier 2015.

V.3.2. – Exposé du mémoire ampliatif

La partie requérante indique que les arguments repris dans la requête en annulation doivent être considérés comme étant repris dans le mémoire ampliatif.

V.3.3. – Examen

V.3.3.1. – Quant à la recevabilité

Pour les raisons déjà exposées, le troisième moyen n'est pas recevable en tant qu'il est pris de l'excès de pouvoir sans autre précision.

Sous cette réserve, le troisième moyen est recevable.

V.3.3.2. – Quant au fond

Sur la liberté d'entreprendre et les exigences en termes de motivation au fond, il est renvoyé ci-avant.

Le contrôle de proportionnalité doit demeurer marginal [D. DE JONGHE, P.-Fr. HENRARD, « L'actualité des principes généraux de droit administratif et de bonne administration en droit administratif », *Actualité des principes généraux en droit administratif, social et fiscal*, sous la direction de P.-O. DE BROUX, Br. LOMBAERT et Fr. TULKENS, Limal, Anthemis, 2015, p. 62, n° 17; D. RENDERS, M. JOASSART, G. PIJCKE, F. PIRET, « Le régime juridique de la sanction administrative », *Les sanctions administratives*, sous la direction de R. ANDERSEN, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 220 à 224] en manière telle que seule pourrait être censurée l'appréciation manifestement disproportionnée au

regard de l'autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances de fait et de droit.

Comme déjà exposé à l'occasion de l'examen du premier moyen, les mesures d'interdiction prévues dans l'acte attaqué se fondent uniquement sur son préambule, lequel se limite à exposer des considérations générales et non étayées.

Dans ce contexte, il est manifestement déraisonnable d'adopter les mesures de police visées aux articles 2 et 4 de l'acte attaqué et de les assortir des régimes de confiscation et d'amendes administratives prévues en ses articles 5 et 6.

Le troisième moyen est fondé ».

VII. Appréciation des deux moyens

La partie adverse n'a pas demandé la poursuite de la procédure dans le délai imparti et s'est abstenue de déposer un dernier mémoire pour contester le point de vue développé dans le rapport de l'auditeur. Elle n'a pas non plus demandé à être entendue.

Au vu de ces éléments, il y a lieu de se rallier à la position exposée dans le rapport de l'auditeur rapporteur.

Les premier et troisième moyens sont fondés. Ils justifient l'annulation de l'acte attaqué en application des articles 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 14^{quinièmes} du règlement général de procédure.

VIII. Indemnité de procédure

Dans sa requête, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

Le règlement de police « relatif à la consommation, la vente ou la distribution d'alcool sur la voie publique – modification » du conseil communal de Visé du 17 juin 2019 est annulé.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que le règlement de police annulé.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 5 novembre 2020 par :

Pascale Vandernacht,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht