

## **LA PROBLEMATIQUE DES DEBITS DE BOISSONS**

### **AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE**

#### ***Rétroactes et contexte***

La législation relative à l'ouverture des débits de boisson fait actuellement l'objet d'une réflexion au sein des instances fédérales. En effet, l'Union des Villes et Communes de Wallonie a envoyé, en novembre 2014, un courrier au Ministre de l'Intérieur signalant la désuétude des législations applicables à l'ouverture des débits de boissons.

Nous soulignons dans ce courrier l'une des conditions contenues dans les lois relatives aux débits de boissons et exigeant de la commune qu'elle vérifie que tout nouveau débit dispose d'une hauteur de plafond de 2,75 mètres et d'un cubage de minimum 90 m<sup>3</sup>. Ces deux points posent problème dans la pratique. En effet, le Conseil d'Etat<sup>1</sup> a bien souligné que dès lors que ces conditions ne sont pas remplies, la commune doit refuser de délivrer la patente ou de donner un avis positif sur l'ouverture. Or, il est évident que ces conditions sont parfois trop contraignantes et freine la liberté d'entreprendre et le développement économique.

Dans le même temps, le régime des ouvertures a besoin d'être encadré davantage sur une multitude d'autres points. On pense notamment à la vérification qui doit être faite des conditions de moralité. La commission de certaines infractions pénales, telle le trafic de stupéfiants, ne se retrouvent pas dans les cas d'exclusion. De même en termes de sanctions, le régime pourrait gagner en applicabilité s'il était modifié.

Il est proposé au Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie de se positionner sur les orientations à prendre dans le cadre d'une révision législative en cette matière.

#### ***Rappel du régime juridique actuel***

Dans un premier temps, il faut savoir que l'on distingue les débits de boissons fermentées des débits de boissons spiritueuses. Les premiers se voient appliquer les dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées, coordonnées le 3 avril 1953 et l'arrêté royal du 4 avril 1953 réglant l'exécution des dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées. Les seconds, la loi du 28 décembre 1983 sur la patente pour le débit de boissons spiritueuses.

#### **Débits de boissons fermentées**

La procédure applicable veut que le futur "débitant" fixe ou ambulant dépose sa demande d'ouverture d'un débit de boissons fermentées auprès de la commune. Sur base de cette

---

<sup>1</sup> CE., n°192.418, 20.04.2009.

demande, la commune vérifiera que le demandeur et les personnes habitant chez lui et pouvant participer à ce débit ne sont pas déchués du droit d'exploiter un débit de boissons par une des exclusions stipulées à l'article 1 des lois coordonnées du 3 avril 1953.

Ensuite, la commune vérifiera si le débit de boissons fixe remplit les exigences en matière d'hygiène prévue aux articles 5 et 6 des dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées, coordonnées le 3 avril 1953 ainsi qu'aux articles 4 à 7 de l'arrêté royal du 4 avril 1953 réglant l'exécution des dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées.

Les points à vérifier par la commune en matière d'hygiène sont les suivants:

- hauteur de minimum 2m75;
- cubage de minimum 90 m<sup>3</sup>;
- accessibilité de la voie publique;
- pas d'usages domestiques;
- chauffages;
- éclairage;
- ventilation;
- sanitaires.

Notons que la loi précise que ces conditions constituent un cadre minimum que les autorités communales conservent le droit de renforcer ou d'étendre.

Sur base de ces contrôles, la commune décidera de façon autonome si le "débitant" peut recevoir ou non l'avis positif. Cet avis positif prendra la forme que la commune souhaite car elle est entièrement autonome en cette matière.

La taxe régionale sur les débits de boissons fermentées a été mise à zéro par ailleurs.

Dorénavant, la commune ne doit plus délivrer d'avis pour les débits de boissons fermentées pour les événements occasionnels.

### **Débits de boissons spiritueuses**

Le futur débitant dépose sa demande d'ouverture d'un débit de boissons spiritueuses fixe ou ambulant auprès de la commune. Sur base de cette demande, la commune vérifiera, comme lorsqu'il s'agit de la vente de boissons fermentées, que le demandeur, le mandataire éventuel du demandeur et, le cas échéant, les personnes habitant chez le demandeur ou dans l'établissement et qui participent à l'exploitation du débit, ne tombent pas sous le coup d'une des interdictions d'ouverture prévues à l'article 11 de la loi du 28 décembre 1983 sur la patente pour le débit de boissons spiritueuses.

Ensuite, la commune vérifiera si le débit de boissons fixe remplit les exigences en matière d'hygiène visées aux articles 5 à 7 des dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées, coordonnées le 3 avril 1953, ainsi qu'aux articles 4 à 7 de l'arrêté royal du 4 avril 1953 réglant l'exécution des dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées citées ci-dessus.

Sur base de ces contrôles, la commune délivrera ou non la patente nécessaire pour vendre, offrir ou laisser consommer des boissons spiritueuses. La forme de rédaction de la patente pour le débit de boissons spiritueuses prendra à nouveau la forme que la commune souhaite.

Tout comme en ce qui concerne les boissons fermentées, l'offre à la consommation dans un débit de manière occasionnelle de boissons spiritueuses ne doit plus faire l'objet d'un contrôle de moralité du "débitant" occasionnel. Par ailleurs, la commune ne doit plus délivrer de patente pour ce type de débits.

Toutefois, l'article 9 de la loi du 28 décembre 1983 est toujours d'application. Ainsi, pour les débits de boissons spiritueuses ouverts occasionnellement aux endroits où se déroulent des manifestations publiques telles que les manifestations sportives, politiques ou culturelles une autorisation spéciale du collège communal est requise.

### **Conditions de moralité exigées**

Il existe également une série de conditions de moralité qui doivent être contrôlées par la commune au préalable par le biais d'un extrait du casier judiciaire.

Ne peuvent être débitants de boissons fermentées et spiritueuses à consommer sur place :

- ceux qui ont été condamnés à une peine criminelle;
- ceux qui ont été condamnés pour une des infractions prévues aux chapitres IV, V, VI et VII du titre VII du livre II du Code pénal; Des crimes et des délits contre l'ordre des familles et contre la moralité publique.

chapitre v. - de l'attentat à la pudeur et du viol. (art. 372, 372bis, 373-377, 377bis, 377ter, 377quater, 378, 378bis)

chapitre vi. - de la corruption de la jeunesse et de la prostitution. (art. 379-380, 380bis, 380ter, 380quater, 380quinquies, 381, 381bis, 382, 382bis, 382ter, 382quater)

chapitre vii. - des outrages publics aux bonnes mœurs. (art. 383, 383bis, 384-386, 386bis, 386ter, 387-389)

- ceux qui ont été condamnés pour recel;
- ceux qui ont été condamnés soit pour tenue d'une maison de jeux, soit pour acceptation illicite de paris sur courses de chevaux, soit pour tenue d'une agence de paris autres que sur courses de chevaux;
- ceux qui tiennent ou ont tenu une maison de débauche ou un établissement de prostitution clandestine; la déchéance est encourue dès que le fait de tenir une telle maison ou un tel établissement est établi par une décision du collège des bourgmestre et échevins prise avant le 24 septembre 1948 ou par une décision judiciaire;
- ceux qui exploitent leur débit dans un immeuble où est installé un bureau de placement, d'affrètement ou d'embauchage, sauf si ce bureau n'a d'autre voie d'accès au débit que la voie publique;

Ne peuvent tenir un débit de boissons fermentées :

- ceux qui ont été condamnés trois fois pour avoir débité des boissons spiritueuses;
- ceux qui tombent sous le coup de l'article 4 de la loi du 10 juin 1947, concernant les accises et les douanes;
- les incapables.

### **Sanctions**

Si l'avis positif ou la patente de la commune ne sont pas obtenus lors de l'ouverture d'un débit de boissons fermentées ou spiritueuses, la loi prévoit que le contrevenant pourra être puni d'une amende de 25 à 125 euros (L. 3.4.1953, art. 36) pour ce qui est des boissons fermentées et de 250 à 500 euros pour ce qui est de la vente de boissons spiritueuses (L. 28.12.1983, art. 25).

De même, la fermeture du débit de boissons fermentées, quant à elle, pourra être prononcée, par un juge, lorsque les conditions de moralité et/ou d'hygiène ne sont pas respectées ou lorsqu'il y a entrave à la visite du débit de boissons (L. 3.4.1953, art. 37).

La fermeture d'un débit de boissons spiritueuses peut être prononcée lorsque les conditions de moralité ne sont pas respectées mais aussi lorsque le débitant sert des boissons spiritueuses à des mineurs d'âge et enfin lorsqu'il y a entrave à la visite du débit de boissons (L. 28.12.1983, art. 27).

Les lois applicables ne prévoient dès lors pas la fermeture d'un débit de boissons (fermentées ou spiritueuses) par le Bourgmestre lorsque celui-ci est ouvert sans avoir obtenu les autorisations nécessaires.

Notons pour terminer ce point relatif à la sanction que l'existence de ces législations spécifiques empêche la commune d'intervenir sur base de la police administrative générale. Sur la seule base de la non-obtention de ces accords de la commune sur l'ouverture d'un débit seul pourrait être envisagée l'application de l'article 134 ter de la Nouvelle loi communale qui prévoit que le bourgmestre peut prononcer une fermeture provisoire d'un établissement ou la suspension temporaire d'une autorisation lorsque les conditions d'exploitation de l'établissement ou de la permission ne sont pas respectées. Toutefois cet article se limite au cas où tout retard causerait un dommage sérieux. Il s'agit donc bien d'une mesure de police qui a pour but de préserver l'ordre public mais qui ne permet pas de faire respecter ces législations spécifiques si leur violation n'est pas accompagnée de menace réelle pour l'ordre public.

## ***Proposition d'un régime remanié pour l'ouverture des débits de boissons***

### **Champ d'application**

Comme nous l'avons souligné en guise d'introduction, le premier constat que fait l'Union des Villes et Communes de Wallonie est que le régime juridique applicable est désuet et inadapté aux réalités. Il a besoin d'être uniformisé et remanié afin de permettre une meilleure applicabilité par les acteurs de terrain.

Tout d'abord, la distinction existante entre les débits de boissons fermentées et les débits de boissons spiritueuses ne se justifie plus. Elle était historiquement fondée sur un régime de taxation qui depuis plusieurs années n'existe plus. Il s'agit aujourd'hui simplement d'imposer à un débit de boissons alcoolisées un certain nombre de conditions qui tiennent à la moralité et à l'hygiène afin de garantir la salubrité, la tranquillité et la sécurité publique. Notre première demande au Ministre de l'Intérieur est donc d'opter pour un régime unique, contenu dans une seule réglementation et applicable à tout débitant de boissons alcoolisées.

La législation actuelle prévoit toutefois une exclusion pour les débits de boissons dans lesquels un repas peut être servi avec les consommations. Nous estimons qu'à ce jour, les restaurants peuvent engendrer les mêmes risques pour l'ordre public que les débits de boissons n'offrant pas de repas au consommateur. Ces troubles sont en effet liés à la consommation d'alcool en elle-même et non à l'ambiance du lieu fréquenté. Dès lors, nous proposons de viser dans la législation relative aux débits de boissons tous les débits sans exception.

L'applicabilité de la législation relative aux débits de boissons a été restreinte pour les boissons fermentées lorsqu'il s'agit d'exploiter un débit de manière occasionnelle. Ainsi, dix fois par an et pour une durée de maximum quinze jours consécutifs, les débitants de boissons fermentées sont libres d'ouvrir leur débit sans avis communal. Une autorisation spéciale du collège est requise lorsqu'il s'agit d'exploiter un débit occasionnel de boissons spiritueuses. L'Union des Villes, prône, dans le souci d'harmoniser le régime, un système d'autorisation communale simplifiée pour tous les débits de boissons occasionnels. Par ailleurs, cette définition de l'occasionnel doit être remaniée. A ce jour, elle est en effet trop large en ce qu'elle permet l'exploitation de débits sans autorisation pendant une période de quinze jours consécutifs. Nous proposons de définir les débits de boissons occasionnels comme étant les débits ouverts pour une période de moins de deux jours consécutifs et maximum dix fois sur l'année.

### **Conditions d'hygiène**

Ensuite, les conditions minimales d'hygiène doivent être adaptées. Comme on l'a vu lors de l'exposé du contexte juridique actuel, la commune a la faculté de rendre le régime plus sévère. Nous souhaitons que cette faculté demeure. En effet, l'autorité locale en tant que garante de la sécurité et de la salubrité publique, entre autres, doit pouvoir imposer des mesures de ce type aux

bâtiments accessibles au public. Il convient donc de ne fixer qu'un cadre minimal assez strict pour éviter les ouvertures non encadrées et assez large pour permettre à l'autorité locale, garante de la sécurité sur son territoire, de définir des conditions plus précises.

Nous proposons que ce cadre tourne principalement autour de plusieurs axes :

- L'accès à la voie publique doit être assuré.
- Conformité à la loi du 12 juillet 1979 relative à la RC obligatoire.
- La sécurité des installations électriques et de chauffage garantie à travers une exigence de conformité aux normes applicables ou aux règlements communaux en matière de sécurité incendie des bâtiments publics lorsque de tels règlements existent.
- Une ventilation suffisante.
- Une hauteur de plafond minimale de 2,40 mètres et un cubage minimal de 90 m<sup>3</sup>.
- Une installation sanitaire suffisante permettant aux consommateurs d'avoir accès à des toilettes et des lavabos conformément aux législations en vigueur.

Ainsi la commune doit pouvoir rester libre de contrôler les normes incendies applicables pour les bâtiments accessibles au public par le biais d'un passage du service incendie compétent de la commune. Ainsi, la commune pourra décider de subordonner l'ouverture du débit au passage de ce service. De même, il est impératif que la commune puisse préciser dans un règlement un cubage minimal et une hauteur de plafond minimale plus sévère que le minimum légal.

### **Conditions de moralité**

Concernant les conditions de moralité listées ci-dessus, il est impératif de les élargir. En effet, nous proposons d'élargir cette liste d'exclusion à certaines infractions pénales. Il s'agit de 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. Il peut également être intéressant d'évaluer la liste d'infractions qui peut faire l'objet d'une exclusion à l'exploitation d'un débit. Celle-ci pourrait être judicieusement élargie à toutes les infractions les plus graves du Code pénal.

A l'occasion d'un arrêt rendu le 20 juillet 2012 (n°220.351) le Conseil d'Etat a déclaré que la commune ajoutait illégalement une condition de moralité en demandant aux services de police d'effectuer une enquête de moralité sur le futur débitant. Cette interprétation pose problème dans la mesure où il est important pour l'autorité d'approfondir ses recherches sur la moralité lorsqu'un doute subsiste malgré l'examen de l'extrait du casier judiciaire. Celui-ci peut en effet s'avérer incomplet et ne pas permettre à l'autorité de rendre un avis éclairé. Nous suggérons donc d'introduire dans la loi une habilitation à effectuer la demande d'enquête de moralité auprès des services de police en cas de doute sur la moralité du débitant.

Ensuite, il est essentiel pour l'autorité locale de vérifier avant chaque ouverture de débit sur son territoire que les conditions minimales prévues par la loi sont bien remplies. Comme nous l'avons précisé concernant les conditions d'hygiène, la commune doit également être en mesure, en vertu de ses pouvoirs de police administrative générale, de compléter les exigences de base de la loi. Toutefois, cela n'est pas suffisant afin de permettre aux pouvoirs locaux de gérer pleinement la répartition et les problèmes liés à l'ordre public qui entourent les débits de boissons.

### **Heures d'ouverture et implantation**

Pour les communes, la mise en œuvre de la compétence de police administrative est fondatrice et essentielle. En effet, elles sont garantes et responsables du maintien l'ordre public sur leur territoire et ce, dans toutes ses dimensions. La commune, premier échelon de l'autorité publique pour le citoyen, se doit de solutionner des problématiques rencontrées au quotidien de manière efficace, dans l'intérêt général, et dans le seul but de fournir aux habitants un cadre de vie agréable.

Il est selon nous nécessaire dès lors d'opter pour un système identique à celui de la législation applicable au night-shop. Il s'agit de la loi du 10 novembre 2006 relative aux heures d'ouverture dans les commerces. Celle-ci prévoit qu' « *Un règlement communal peut soumettre tout projet d'exploitation d'un magasin de nuit ou d'un bureau privé pour les télécommunications à une autorisation préalable délivrée par le collège des bourgmestre et échevins de la commune où le magasin de nuit ou bureau privé pour les télécommunications projeté sera exploité. Cette autorisation peut être refusée sur base de critères :*

- *qui sont non-discriminatoires;*
- *qui sont justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général, c'est à dire la localisation spatiale de l'unité d'établissement, le maintien de l'ordre public, de la sécurité et du calme;*
- *qui sont clairs, non ambigus et objectifs;*
- *qui sont rendus publics à l'avance;*
- *et qui sont transparents et accessibles.*

*Ces critères sont clarifiés dans un règlement communal.*

*§ 2. Ce règlement communal peut aussi sur base de la localisation spatiale et du maintien de l'ordre public, de la sécurité et du calme, limiter l'implantation et l'exploitation des magasins de nuit et des bureaux privés pour les télécommunications à une partie du territoire de la commune, sans que cela ne puisse conduire à une interdiction générale ou une limitation quantitative de ce type d'implantations sur le territoire de la commune. »*

L'Union des Villes et Communes de Wallonie plaide pour l'introduction d'une mesure de ce type concernant les débits de boissons. Ce système a permis une régulation et une diminution des nuisances vivement souhaitée en ce qui concerne les night-shops. Ce type de mesure permettrait aux communes de gérer de manière cohérente l'implantation des débits sur son territoire et surtout d'éviter la multitude de troubles à la sécurité et à la tranquillité publique qui en découle pour le citoyen.

On le sait, les règlements existants et futurs visant les heures d'ouverture des débits de boissons sont souvent remis en cause. Il convient pourtant d'éviter sur le territoire de la commune un certain nombre de troubles, principalement liés à la tranquillité publique mais également à la sécurité, en limitant à certaines heures pour certains jours voir certains quartiers les ouvertures nocturnes de cafés et autres débitants d'alcool.

Le but des autorités locales n'est certes pas de limiter délibérément la liberté de commerce et d'industrie ni même d'empêcher le divertissement sur le territoire de la commune. En effet, le Bourgmestre dispose toujours d'une possibilité de prendre des mesures ponctuelles à l'encontre d'un établissement problématique. L'organisation du cadre de vie communal, dans le respect de tous les citoyens, nécessite, selon l'UVCW, l'encadrement des heures d'ouverture des débits de boissons afin d'éviter l'action du Bourgmestre a posteriori.

La liberté de commerce et d'industrie ainsi que la liberté d'association ne sont pas absolues. Il est donc permis de les limiter en toute proportionnalité mais au vu des différentes analyses qu'en font le Conseil d'Etat, la Cour de Cassation et la Cour Constitutionnelle, il paraît intéressant de disposer d'un texte qui permet explicitement aux communes d'adopter ces mesures générales liées aux heures d'ouverture.

Dès lors, il nous paraît utile d'introduire un cadre minimal concernant les heures de fermeture obligatoires de ces derniers contenues dans les règlements communaux visé ci-dessus afin de consacrer et encadrer légalement les marges et possibilités d'action communales en la matière.

## **Sanctions**

Enfin, force est de constater que la sanction du non-respect de la loi relative à l'ouverture d'un débit de boisson est aujourd'hui très peu contraignante. Les facultés du Bourgmestre sont limitées. Il n'est pas en mesure de fermer un débit ouvert sans autorisation et ainsi d'empêcher la potentielle réalisation d'un trouble à l'ordre public. Nous proposons dès lors d'opter à nouveau pour un système de sanctions identiques à celui de la loi du 10 novembre 2006 relative aux heures

d'ouverture dans les commerces. Ainsi, cette loi prévoit que « *Le bourgmestre peut ordonner la fermeture des magasins de nuit et des bureaux privés pour les télécommunications exploités en contravention avec le règlement communal ou la décision du collège des bourgmestre et échevins* ».

La commune conserve un pouvoir de spécifier des conditions d'hygiène plus sévère que le cadre minimal prévu par la loi dans son règlement communal. Nous proposons dès lors que la nouvelle loi précise que le non-respect de ce règlement ainsi que le non-respect des conditions minimales d'hygiène et des conditions de moralité peut entraîner une fermeture provisoire par le Bourgmestre de la commune sur laquelle le débit se situe.

tom/ava/vbi/2.7.2015