

La problématique des night-shops : demande d'avis sur les différentes propositions de loi concernant une modification de la loi du 10 novembre 2006 relative aux heures d'ouverture des commerces

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

Par courrier électronique du 24 juillet 2015, la Commission l'économie, de la politique scientifique, de l'éducation, des institutions scientifiques et culturelles nationales, des classes moyennes et de l'agriculture a sollicité notre analyse sur différentes propositions de loi concernant une modification de la loi du 10 novembre 2006 relative aux heures d'ouverture des commerces.

Ces propositions permettent de répondre pour une grande part à diverses problématiques liées à la sécurité publique et interroge la compétence communale en la matière, et s'intéresse notamment à la problématique des night-shops. Outre l'analyse des propositions de loi, la présente note tente de répondre plus amplement à cette problématique particulière.

Les six propositions soumises à notre analyse sont:

La **Proposition 1155/001 du 10 juin 2015** qui vise les commerces situés dans les communes reconnues comme stations balnéaires ou comme centres touristiques qui échappent aux obligations relatives aux heures de fermeture légale des commerces.

La **Proposition 0289/001 du 22 septembre 2014** qui vise à introduire une définition des dancings dans la loi du 10 novembre 2006 afin de soumettre ceux-ci à un éventuel règlement communal fixant les critères d'implantation et soumettant celle-ci à autorisation.

Les **Propositions 0290/001 du 22 septembre 2014 et 0193/001 du 1^{er} septembre 2014** qui visent à régler la problématique des night-shops non soumis aux interdictions en matière d'heures de fermeture obligatoire et de réglementation communale prévue par la loi du 10 novembre 2006.

La **Proposition 0622/001 du 17 novembre 2014** qui vise à intégrer les débits de boissons dans la loi du 10 novembre 2006 afin de permettre la fixation d'heures de fermeture à ces derniers ;

Enfin, la **Proposition 0473/001 du 21 octobre 2014** qui diffère quelque peu des précédentes puisqu'il s'agit ici de proposer une heure de fermeture générale des commerces avec la possibilité pour les communes d'étendre ces heures d'ouverture des commerces.

L'analyse de ces différentes propositions permet de réaffirmer la nécessité de conforter les communes dans leur rôle de garant du maintien l'ordre public sur leur territoire. 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.

Les règlements existants et futurs visant les heures d'ouverture des débits de boissons ou des night-shops s'inscrivent exclusivement dans cette logique. Il convient 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 voire certains quartiers les ouvertures nocturnes de cafés et autres débiteurs d'alcool. Il est essentiel pour les communes de pouvoir réglementer les heures de fermeture des débits de boissons et de tous types de night-shops sur tout leur territoire afin d'éviter les aléas issus de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui estime que l'horaire imposé par la commune ne peut s'étendre à l'entièreté de son territoire.

Une catégorie de magasin de nuit est totalement exclue des principes régissant les heures d'ouverture des débits de boissons et cette exclusion, par le jeu d'interprétation, s'étend en pratique à tous les night-shops sur le territoire des communes. Cela pose des problèmes de tranquillité et de sécurité publique qu'il convient absolument de régler car aujourd'hui les pouvoirs locaux sont totalement démunis pour régler les troubles qui découlent de l'exploitation de ces établissements. Les propositions de loi analysées semblent y répondre. Toutefois nous plaçons pour qu'une réflexion générale sur la question de l'utilité d'introduire encore des exceptions dans cette loi soit menée.

Ces problématiques ne diffèrent pas de celle des dancings, pour laquelle la commune doit pouvoir soumettre à autorisation l'implantation d'un tel établissement, et être étendue à l'ensemble des débits de boissons.

La problématique des night-shops

La problématique des night-shops n'est pas nouvelle et n'a guère trouvé de solution à ce jour. De nombreuses communes sont confrontées à des nuisances (tapage, ordures sur les trottoirs, consommation d'alcool en rue à des heures tardives, etc.) provoquées par la présence de night-shops sur leur territoire et s'interrogent quant à leur possibilité d'action pour limiter ces nuisances.

Avant d'énoncer les compétences des communes en la matière, rappelons les règles imposées au night-shop par la loi du 10 novembre 2006 (M.B. 19.12.2006) relative aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services.

Pour rappel, le magasin de nuit est défini par la loi de 2006 comme étant "toute unité d'établissement dont la surface commerciale nette ne dépasse pas 150 m², qui n'exerce aucune autre activité que la vente de produits d'alimentation générale et d'articles ménagers et qui affiche de manière permanente et apparente la mention 'Magasin de nuit'".

Les night-shops peuvent ouvrir entre 18 heures et 7 heures, sauf si un règlement communal fixe d'autres heures de fermeture.

En vertu de cet article, la loi permet aux communes de fixer d'autres heures de fermeture des night-shops.

Les DVD et tabac-shops ne sont toutefois pas soumis à la législation sur les night-shops. Dès lors, tous les night-shops se transforment artificiellement en DVD/tabac-shops.

En effet, afin de ne pas être soumis aux dispositions relatives aux magasins de nuit il suffit de vendre un groupe de produits déterminé par la loi. L'article 16, paragraphe 2 précise en effet que les interdictions ne s'appliquent pas :

« aux unités d'établissement dont l'activité principale constitue la vente d'un des groupes de produits suivants :

- a) journaux, magazines, produits de tabac et articles fumeurs, cartes téléphoniques et produits de la Loterie nationale;

- b) supports d'œuvres audiovisuelles et jeux vidéo, ainsi que leur location;
- c) carburant et huile pour véhicules automobiles;
- d) crème glacée en portions individuelles;
- e) denrées alimentaires préparées dans l'unité d'établissement et qui n'y sont pas consommées ».

Il est question d'une activité principale lorsque la vente du groupe de produits constituant l'activité principale représente au moins 50 % du chiffre d'affaires annuel.

L'article 16, § 2, al. 2, n'est pas suffisant pour stopper la prolifération des night-shops. En effet, en pratique il faut attendre le premier bilan du magasin pour vérifier le chiffre d'affaires, qui doit être constitué d'au moins de 50% des ventes des groupes de produits pour être considéré comme un DVD/tabac-shop. Une fois « sanctionné » le night-shop ferme et rouvre sous un autre nom avec un nouvel exploitant.

La loi du 10 novembre 2006 prévoit que la commune peut également adopter un règlement communal qui soumet à autorisation préalable délivrée par le collège communal tout projet d'exploitation d'un magasin de nuit ou d'un bureau privé pour les télécommunications. Le collège compétent sera celui du lieu de l'implantation projetée du magasin.

Le collège aura la possibilité de refuser l'implantation d'un tel magasin sur base de critères objectifs qui doivent être clarifiés dans un règlement communal.

Ce règlement communal pourra également limiter l'implantation et l'exploitation des night-shops et des phone-shops sur base de la localisation spatiale et du maintien de l'ordre public, de la sécurité et du calme. Ce règlement communal ne pourra pas conduire à une interdiction générale ou une limitation quantitative de ce type d'implantations sur le territoire de la commune.

On peut dès lors imaginer des règlements communaux qui imposent certaines heures de fermetures pour certains night-shops ou phone-shops situés dans un quartier calme. Ou encore la limitation du volume sonore de la musique dans ce genre d'établissements.

Le bourgmestre peut ordonner la fermeture des night-shops ou des phone-shops qui ne respectent pas ce règlement communal ou la décision du collège communal.

En plus de ce pouvoir de réglementer l'implantation et l'exploitation des night-shops, le bourgmestre a la possibilité d'ordonner, par voie d'arrêté de police de portée individuelle, toutes les mesures de police qu'il estime nécessaires afin de faire cesser des troubles à l'ordre public que les magasins de nuit pourraient engendrer.

Ainsi, sur base des articles 133, al. 2 et 135, par. 2 de la nouvelle loi communale (ci-après NLC), le bourgmestre jouit d'un large pouvoir d'appréciation; il peut prendre toutes mesures qu'il estime opportunes. Ces mesures peuvent être radicales, et aller jusqu'à la fermeture temporaire ou définitive de l'établissement si la situation l'exige.

Le bourgmestre doit cependant veiller à ce que la mesure ne soit pas disproportionnée par rapport au trouble constaté, sous peine de voir son arrêté annulé par le Conseil d'Etat en cas de recours éventuel. Pour cette raison, la fermeture de l'établissement ne doit être envisagée que comme solution ultime.

La nouvelle loi communale offre une seconde base juridique au bourgmestre pour décider de la fermeture d'un établissement: l'article 134quater. L'article 134quater NLC confère au bourgmestre la possibilité d'imposer la fermeture temporaire d'un établissement qui trouble l'ordre public.

Ainsi, il ne peut être fait application de l'article 134quater NLC que lorsque les conditions que cette disposition énumère sont remplies. Par ailleurs, lorsque ces conditions sont remplies, le

bourgmestre qui souhaite réagir est obligé de faire usage de cet article, et non d'un autre (tel l'article 133, al. 2 NLC)¹.

L'article 134quater NLC est d'application lorsque:

- il y a un trouble à l'ordre public autour d'un établissement accessible au public (en l'espèce, un night-shop);
- et que ce trouble à l'ordre public est directement lié à l'activité à l'intérieur de l'établissement.

Dans ce cas, la fermeture peut être ordonnée pour un délai que le bourgmestre détermine en fonction des circonstances de la cause sans excéder trois mois, mais la mesure devra être confirmée par le collège communal à sa plus prochaine réunion.

Pour le reste, la procédure à suivre pour prendre un arrêté de police fondé sur l'article 134quater NLC est la même que celle applicable aux arrêtés de police basés sur les articles 133, al. 2 et 135, par. 2 NLC.

Notons en outre que certaines communes utilisent la fiscalité locale afin de tenter de répondre à la problématique des magasins de nuit sur leur territoire.

Les propositions de loi 0290/001 du 22 septembre 2014 et 0193/001 du 1^{er} septembre 2014 analysées ci-après permettent de répondre aux problématiques évoquées ici.

Analyse des propositions

Par courrier électronique du 24 juillet 2015 la Commission l'économie, de la politique scientifique, de l'éducation, des institutions scientifiques et culturelles nationales, des classes moyennes et de l'agriculture a sollicité notre analyse sur différentes propositions de loi concernant une modification de la loi du 10 novembre 2006 relatives aux heures d'ouverture des commerces.

Proposition 1155/001 du 10 juin 2015

La loi du 10 novembre 2006 prévoit une série de réglementation en matière d'heures d'ouverture des commerces, en l'occurrence la fermeture entre 21h et 5 heures du matin pour les commerces et ce le vendredi, et les jours ouvrables précédant un jour férié légal. Et d'une manière générale entre 20h et 5h. Un jour de repos est prévu également. Une période de fermeture non interrompue de 24h doit être assurée. Celle-ci doit commencer le dimanche à 5h ou à 13h.

Toutefois, la loi précise que les commerces situés dans les communes reconnues comme stations balnéaires ou comme centres touristiques échappent à ces obligations.

La proposition de loi analysée dans cette section prévoit précisément que la commune tombant dans cette catégorie puisse tout de même imposer certaines restrictions aux heures d'ouverture.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie soutient cette proposition dans la mesure où en effet, il est assez discriminatoire de prévoir un régime différent entre certaines communes sur base d'un tel critère. Le caractère touristique d'une commune ne préjuge en rien de la fréquentation des commerces et des mesures à prendre par les pouvoirs locaux afin de préserver la tranquillité des habitants et donc l'ordre public.

Il n'est pas ici question d'introduire des limitations à la liberté de commerce et d'industrie mais d'une part de permettre à la commune de continuer à exercer ses missions de maintien de l'ordre et d'autre part d'assurer une égalité entre les commerçants selon qu'ils s'installent dans un endroit ou l'autre du territoire.

¹ C.E., 6.9.1999, n°82.188.

La deuxième partie de la proposition de loi vise à permettre d'appliquer la loi sur les sanctions administratives communales en cas de non-respect des règlements communaux adoptés sur cette base. Cette question mérite d'être traitée plus largement. Idéalement, elle pourrait même faire l'objet d'une modification plus générale ou de précisions parlementaires reprenant l'interprétation de la loi dans son ensemble.

La loi du 10 novembre 2006 relative aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services prévoit en effet que la commune peut adopter un règlement communal qui soumet à autorisation préalable délivrée par le collège communal tout projet d'exploitation d'un magasin de nuit ou d'un bureau privé pour les télécommunications et qui précise les heures d'ouverture de ces magasins.

Il existe cependant une controverse d'une part sur la question des sanctions à insérer dans ce règlement.

Pour certains, il est essentiel d'appliquer les sanctions prévues dans la loi de 2006 (peine d'emprisonnement de un mois à un an et/ou une amende de 250 à 10.000 euros), pour d'autres ce sont les sanctions applicables à tout règlement communal (peines de police ou sanctions administratives). En effet, les sanctions prévues dans la loi de 2006 le sont pour « les infractions aux dispositions prohibitives prévues par la présente loi ». Or, en l'espèce, ce sont bien des infractions aux règlements communaux qui doivent être sanctionnées. Il en va de même si l'on adopte la proposition de loi ici analysée.

Pour que les sanctions prévues par la loi puissent s'appliquer aux dispositions du règlement communal, il semble qu'il aurait fallu que la loi précise que les sanctions concernent également les règlements pris en vertu de la loi. Par contre en ce qui concerne les règlements liés à l'autorisation d'exploitation, la loi prévoit la possibilité de faire fermer l'établissement par le Bourgmestre en cas de non-respect du règlement communal. Il faudrait en conclure que les sanctions applicables seraient celles de la loi.

Par ailleurs, concernant l'éventuelle application des sanctions administratives communales, il est important de rappeler que l'article 119bis NLC donne la possibilité au conseil communal d'établir des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements ou ordonnances à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance pour les mêmes infractions. De plus, il doit s'agir de sanctionner des règlements pris sur base de l'article 135 de la nouvelle loi communale. En l'espèce la loi de 2006 est particulière dans la mesure où elle constitue une police spéciale mais dans la mesure également où elle traite clairement de l'ordre public.

Sachant que la jurisprudence ne s'est pas prononcée il serait plus prudent d'en conclure que dès lors que le législateur s'est saisi de cette matière pour la réglementer comme une police spéciale, la possibilité qu'il laisse à la commune d'intervenir pour partie par le biais d'un règlement se justifie sans doute par l'existence de sa compétence en matière d'ordre public, mais ne fait aucunement retomber ce pan de la police spéciale réglée par la loi de 2006 sous le giron de l'article 135 NLC et donc de la police administrative générale. La sanction administrative communale ne serait donc pas possible pour ces règlements.

La portée de la proposition de loi a donc tout son sens. Il convient de préciser l'application de la loi relative aux sanctions administratives communales dans le texte de celle-ci. Toutefois, une disposition finale dans la loi précisant l'application de ces sanctions à tout règlement adopté « en vertu de la présente loi » paraît être une formulation plus adaptée permettant par ailleurs de régler une controverse bien présente à l'échelon local.

Proposition 0289/001 du 22 septembre 2014

La proposition de loi vise la problématique des dancings à travers la loi du 10 novembre 2006. Elle vise à insérer une définition des dancings libellée comme suit : *"toute unité d'établissement qui, indépendamment des conditions d'accès, a pour caractéristique principale d'être un établissement adapté à la danse et de disposer d'un équipement permanent pour la diffusion de la musique"*.

La proposition précise que les obligations relatives aux heures d'ouverture et de fermeture et au repos hebdomadaire prévues dans la loi du 10 novembre 2006 ne s'appliquent pas aux dancings.

Par contre, la loi permet de soumettre à autorisation par le biais d'un règlement communal l'ouverture des magasins de nuit et des bureaux privés de télécommunication. De même, il permet de limiter leur implantation pour des raisons liées à la localisation spatiale et au maintien de l'ordre de la sécurité et du calme. La proposition de loi étend donc cette possibilité au cas des dancings sur le territoire communal.

Le système prévu, à savoir celui de l'autorisation nous paraît être l'un des moyens efficaces pour permettre à la commune de contenir les troubles liés à ce type d'établissements. L'on pourrait même prévoir un système de retrait d'autorisation en surplus ou en lieu et place du système de sanctions aujourd'hui prévu par le texte qui est la fermeture de l'établissement.

Cependant, notre analyse fait ressortir que le problème des dancings ne constitue qu'une partie de la problématique à résoudre. Il serait bon de viser également les débits de boissons.

En effet, si la problématique des dancings est importante et doit impérativement être réglée, les troubles rencontrés par les communes en ce qui concerne les activités nocturnes ne peuvent s'y réduire. Nous soutenons dès lors fortement l'initiative contenue dans la proposition de loi mais estimons qu'une modification de la loi devrait être introduite afin de viser également tous les débits de boissons.

De même, bien que ce texte de loi puisse constituer une solution pour le problème des dancings, il ne résout par contre pas celui lié aux magasins de nuit (tabac et DVD-shop) exclus du champ d'application de la loi.

Propositions 0290/001 du 22 septembre 2014 et 0193/001 du 1^{er} septembre 2014

Ces deux propositions peuvent être analysées dans un même temps. Tant la proposition de Monsieur Brotcorne que celle de Monsieur Delannois et consort tendent à régler une problématique chère aux pouvoirs locaux et pour laquelle l'Union des Villes et Communes a tenté depuis quelques années de trouver une solution.

Pour rappel de la problématique, le magasin de nuit (night-shop) est défini par la loi de 2006 comme étant *« toute unité d'établissement dont la surface commerciale nette ne dépasse pas 150 m², qui n'exerce aucune autre activité que la vente de produits d'alimentation générale et d'articles ménagers et qui affiche de manière permanente et apparente la mention 'Magasin de nuit' »*.

Les night-shops peuvent ouvrir, en vertu de la loi, entre 18 heures et 7 heures, sauf si un règlement communal fixe d'autres heures de fermeture.

Les DVD et tabac-shops ne sont toutefois ***pas soumis*** à la législation sur les night-shops.

Afin de ne pas être soumis aux dispositions relatives aux magasins de nuit, il suffit en fait au commerçant de vendre au moins un groupe de produits visé par l'article 16, §2. Cet article exclu en effet certains magasins de nuit du champ d'application de la loi.

«Art. 16 § 2. Ces interdictions ne s'appliquent pas davantage aux unités d'établissement dont l'activité principale constitue la vente d'un des groupes de produits suivants :

a) journaux, magazines, produits de tabac et articles fumeurs, cartes téléphoniques et

produits de la Loterie nationale;

b) supports d'oeuvres audiovisuelles et jeux vidéos, ainsi que leur location;

c) carburant et huile pour véhicules automobiles;

d) crème glacée en portions individuelles;

e) denrées alimentaires préparées dans l'unité d'établissement et qui n'y sont pas consommées.

Il est question d'une activité principale lorsque [1 ...]1 la vente [1 du groupe de produits constituant l'activité principale]1 représente au moins 50 % du chiffre d'affaires annuel. »

Cette exclusion est problématique puisqu'elle permet à de nombreux magasins de nuit de tomber hors du champ d'application de la loi. Les communes n'ont dès lors aucune prise sur les heures d'ouverture de ces magasins. Cela ne se justifie évidemment pas puisque rien ne les différencie réellement des autres night-shops.

La tendance générale est donc pour le commerçant de se définir comme un tabac ou DVD-shop afin d'échapper à la réglementation. Quand bien même l'article 16 in fine prévoit que le chiffre d'affaires doit être pris en compte afin de définir cette qualification, il faut attendre le premier bilan du magasin pour vérifier le chiffre d'affaires de celui-ci, qui doit être constitué d'au moins de 50% des ventes des groupes de produits pour être considéré comme un DVD/tabac-shop. Il est fréquemment constaté sur le terrain qu'une fois « sanctionné » le night-shop soit fermé et rouvre sous un autre nom, l'exploitant étant modifié au profit d'un membre de la famille.

Les projets de loi visent en réalité à insérer les magasins exclus de la loi par l'article 16 parmi les magasins dont l'implantation et l'exploitation peuvent être réglées dans un règlement communal.

Il s'agirait de les inclure dans l'article 18 de la loi prévoyant :

« 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.

§ 3. 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 pris en exécution des §§ 1er et 2. »

Si cette option nous paraît être un préalable indispensable pour évacuer une partie des effets négatifs introduit par l'article 16 de la loi du 10 novembre 2006 dans la gestion de l'ordre public par

les communes², il semble que cette réforme doive être vue plus en profondeur pour permettre aux communes de réglementer les heures d'ouverture de ces magasins.

La distinction entre les night-shops « de base » devant fermer l'accès à la clientèle aux heures prévues par la loi et par les règlements communaux éventuels et les night-shops spécifiques vendant des DVD ou du tabac ne nous paraît en effet pas justifiée dès lors qu'il est difficile de s'assurer que le magasin rentre bien dans cette catégorie spéciale et dès lors que les marchandises vendues, notamment l'alcool, restent les mêmes.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie soutient donc avec vigueur les propositions de Messieurs les Députés Brotcorne et Delannois mais appelle également la Chambre à mener une réflexion plus large sur les night-shops vendant du tabac et des DVD dans la loi du 10 novembre 2006, afin de supprimer toute possibilité d'exclusion du champ d'application du pouvoir de police des communes toute forme de débits de boissons, quels qu'ils soient.

Proposition 0622/001 du 17 novembre 2014

La proposition est d'intégrer dans la loi sur les heures de fermeture des commerces les « débits de boissons » définis comme tout endroit vendant des boissons pour être consommées sur place.

Cette proposition ne rend pas les interdictions de la loi applicables aux débits de boissons mais intègre toutefois dans un article de la loi un paragraphe permettant au collège communal de fixer des heures de fermeture obligatoire spécifiques aux débits de boissons sur base du maintien de l'ordre public, de la sécurité ou de la tranquillité publique et ce, en toute proportionnalité. En cas de non-respect de cette interdiction du collège, le bourgmestre est habilité à faire fermer l'établissement pour une durée maximum de 3 mois et moyennant une confirmation du collège communal.

Cette proposition appelle des remarques différentes de notre part. Il convient de se pencher d'une part sur son principe et d'autre part sur sa forme.

Dans un premier temps, sur le principe qu'elle contient, cette proposition de loi répond aux attentes des communes en ce sens qu'elle confère une base d'action pour toutes les autorités communales qui souhaitent agir afin de réglementer les heures d'ouverture des débits de boissons. Au regard de la jurisprudence parfois stricte du conseil d'Etat, une telle modification de la loi est la bienvenue.

Il est essentiel pour les communes de pouvoir réglementer les heures de fermeture des débits de boissons sur tout leur territoire afin d'éviter les aléas issus de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui estime que l'horaire imposé par la commune ne peut s'étendre à l'entièreté de son territoire. Une telle évolution permettrait en outre de régler la question des dancings, qui doit trouver une réponse efficace au niveau local comme nous l'avons mentionné dans notre analyse de la proposition 1155/001.

L'idée générale contenue dans cette proposition permet de régulariser la pratique des communes en la matière et apporte une plus grande sécurité juridique.

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 nous l'encadrement des heures d'ouverture des débits de boissons afin d'éviter l'action du bourgmestre a posteriori.

Pour le Conseil d'Etat, seule l'imposition générale d'une heure de fermeture ordonnée à l'ensemble

² Nous pensons qu'il peut être soutenu que l'exception ne s'appliquerait pas à l'article 18 mais cette proposition partant du principe inverse et le doute subsistant il est préférable de ne pas s'appesantir.

des cafetiers d'une commune constitue une atteinte disproportionnée à la liberté de commerce³.

Le Conseil d'Etat y a toutefois apporté un léger bémol reconnaissant la légalité d'un règlement communal imposant, pour une période déterminée, une heure de fermeture à tous les cafés situés dans un quartier déterminé⁴.

Pour rappel également, la position de la Cour de Cassation⁵ est tout à fait différente de celle du Conseil d'Etat sur cette question de la proportionnalité. La Cour estime que les communes ont bien le pouvoir de prendre ces mesures générales d'imposition d'une heure de fermeture puisque la liberté de commerce et d'industrie n'est pas une liberté absolue et n'empêche pas l'autorité compétente, à condition de ne pas en méconnaître le principe, de régler l'activité économique des personnes et des entreprises et, notamment, de fixer l'heure d'ouverture des débits de boissons. Elle estime que l'article 26 de la Constitution, conférant à chacun le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, ne garantit pas davantage une liberté économique absolue. De plus, elle prend en considération le fait que ce type de règlement est fondé sur la mission impartie aux communes par l'article 135, paragraphe 2, de la nouvelle loi communale et qu'il répond à cet égard à la nécessité de protéger le repos des habitants.

La Cour Constitutionnelle⁶ précise quant à elle que la liberté de commerce et d'industrie n'est pas absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que la loi règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Elle ne serait violée que si cette activité était limitée sans nécessité ou de manière disproportionnée au but poursuivi. En l'espèce la limite provient de l'article 135, paragraphe 2, de la nouvelle loi communale.

En conclusion, si les interprétations de la Cour de Cassation et de la Cour Constitutionnelle nous paraissent suffisantes pour légitimer les règlements communaux qui fixent des heures d'ouverture pour les débits de boissons, au vu de l'existence d'une controverse juridique en partie liée à l'interprétation plus sévère que fait le Conseil d'Etat de la liberté de commerce et d'industrie, il nous paraît intéressant de disposer d'un texte qui permet explicitement aux communes d'adopter ces mesures générales.

Dans un deuxième temps, concernant la forme du texte proposé, nous devons nous permettre quelques remarques. Tout d'abord, la proposition prévoit l'intervention du collège communal afin d'imposer des heures de fermeture aux débits de boissons. Ce procédé ne peut convenir. En effet, seul le conseil communal est compétent pour adopter des mesures de police, fondées sur la protection de l'ordre public, dont la portée est générale et abstraite et s'appliquant à toutes les catégories qu'elles visent. L'idée doit être de disposer d'une décision applicable à l'ensemble des débits du territoire communal, le collège ne peut être compétent.

Par ailleurs, les mesures de portée individuelle, telle une fermeture d'établissement font bien l'objet d'une décision maïorale. Toutefois, il ne nous semble pas nécessaire que celle prévue par la proposition de loi soit confirmée par le collège communal. En effet, une formulation visant plutôt la sanction de fermeture par le bourgmestre en cas de non-respect du règlement ainsi adopté nous paraît plus appropriée, légale, et existe par ailleurs déjà dans la loi du 10 novembre 2006 concernant les règlements soumettant à autorisation l'implantation des night-shops. Il conviendrait idéalement d'étendre cette faculté au non-respect de tous les règlements adoptés par les autorités communales sur base de la loi du 10 novembre 2006 dans un nouvel article plus général introduit au chapitre VI visant les dispositions pénales de la loi.

³ C.E., n°41.380, 16.12.1992, Sound processing system c/ commune d'Eghezée; C.E., n° 76.387, 13.10.1998, Van Calberg c/ Bourgmestre de Mouscron.

⁴ C.E., 18.10.2002, J.L.M.B., 2004/11, p. 460 et ss.

⁵ V. notamment Cass., 18.5.1988, Pas., I, 1988, p. 1139; Cass., 4.3.1998, R.D.P., 1998, p. 804.

⁶ C.C., 87/2009, B 16; CC, 28.4.2011, 56/2011, B9.

Cette proposition de loi diffère des précédentes. En effet, si elle vise également la modification de la loi du 10 novembre 2006, elle ne répond pas à une problématique persistante au niveau des communes mais pose la question d'une évolution générale de la loi concernant les heures d'ouverture imposées aux commerces de biens et de services.

Ainsi il est question ici d'insérer une obligation générale de fermeture pour les commerces, entre 20 heures et 5 heures du matin, mais en permettant aux autorités communales d'étendre cette plage horaire à travers un règlement, le régime des magasins de nuit restant tel qu'il est.

Nous pensons que cette initiative reste positive et défendable. Force est en effet de constater que la distribution de biens et services à l'heure de l'internet a changé fondamentalement de forme et que tout un chacun vit selon des horaires différents. Cette situation est en constante évolution depuis quelques années. Les commerces en subissent par ailleurs les conséquences et par là la vie locale. L'extension des heures d'ouverture pourrait constituer une solution pour le commerce.

Pour autant que l'autorité communale reste maître de cet élargissement des heures d'ouverture des commerces et dans cette stricte mesure, l'Union estime que cette proposition peut être soutenue. Nous insistons sur l'impérieuse nécessité de laisser les communes régler la question des heures d'ouverture des commerces afin de leur permettre d'assurer leur mission de maintien de l'ordre public et sensiblement en termes de tranquillité et de sécurité.

Toutefois, il faut noter que la réalisation pratique de ce type de mesures sera difficile à mettre en place. En effet, la question de l'égalité et de la non-discrimination se posera chaque fois que la commune souhaitera élargir les plages horaires de certaines catégories de commerces au détriment d'autres.

Il convient peut être de prévoir cette faculté moyennant la justification dans un règlement via des critères objectifs et proportionnés.

Conclusion générale sur la loi du 10 novembre 2006 et les propositions de modification qui nous sont soumises

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 de l'ordre public sur leur territoire et ce, dans toutes les dimensions de celui-là. 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.

Les règlements existants et futurs visant les heures d'ouverture des débits de boissons ou des night-shops s'inscrivent exclusivement dans cette logique. Il convient 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 voire certains quartiers les ouvertures nocturnes de cafés et autres débits d'alcool. Il est essentiel pour les communes de pouvoir réglementer les heures de fermeture des débits de boissons et de tous types de night-shops sur tout leur territoire afin d'éviter les aléas issus de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui estime que l'horaire imposé par la commune ne peut s'étendre à l'entièreté de son territoire.

La question de la légalité d'un règlement communal qui imposerait une heure de fermeture obligatoire aux débits de boissons situés sur le territoire de la commune doit être solutionnée et un ancrage législatif à ce procédé de réglementation communal nous paraît essentiel.

Ensuite, on l'a vu à travers l'analyse des propositions de loi ci-avant, une catégorie de magasins de nuit est totalement exclue des principes et cette exclusion, par le jeu d'interprétation, s'étend en pratique à tous les night-shops sur le territoire des communes. Cela pose des problèmes de tranquillité et de sécurité publique qu'il convient absolument de régler car aujourd'hui les pouvoirs locaux sont totalement démunis pour régler les troubles qui découlent de l'exploitation de ces communes. Les propositions de loi semblent y répondre. Toutefois nous pensons qu'une réflexion générale sur la question de l'utilité d'introduire encore des exceptions dans cette loi doit être menée.

Ces problématiques ne diffèrent pas de celle des dancings. L'idée de permettre à la commune de soumettre à autorisation l'implantation d'un dancing doit être maintenue et élargie à l'ensemble des débits de boissons.

tom/ava/vbi/14.10.2015