

ARRÊT RECTIFICATIF

L'arrêt n° 245.376 du 5 septembre 2019 rectifie l'arrêt n° 244.972 du 26 juin 2019

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.972 du 26 juin 2019

A. 219.534/XV-3112

En cause : **CREMER** Didier,
rue Arthur Warocqué 69
7100 La Louvière,

contre :

la ville de La Louvière,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 juin 2016, Didier CREMER demande l'annulation du "règlement communal de police du 23 novembre 2015 de la ville de La Louvière adopté en séance du conseil communal du 23-11-2015 (point 63) et notamment les articles 20, 132, 217".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves DELVAL, 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 aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 27 mai 2019, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 25 juin 2019 à 9 heures 30.

M. Marc JOASSART, conseiller d'État, a fait rapport.

Le requérant et M^e Charly DERAIVE, *loco* M^e Marc UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves DELVAL, auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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

1. Le requérant réside à La Louvière. Il est en outre conseiller communal de cette ville.

2. Le 21 mai 2012, le conseil communal de La Louvière adopte un règlement communal de police.

3. Lors de sa séance du 29 avril 2013, le conseil communal décide de modifier le règlement communal de police. Cette délibération est rédigée notamment comme suit:

"Considérant que la Ville de La Louvière s'est dotée d'un règlement communal de police imposant une autorisation pour toutes manifestations, festivités, réunions ou rassemblements sur la voie publique ou dans des établissements fermés;

[...]

Considérant que soumettre les rassemblements en plein air à une autorisation préalable est conforme à la Constitution:

"Art. 26: Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable.

Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police";

Considérant qu'il convient donc de maintenir dans le règlement communal de police le principe d'autorisation préalable pour les rassemblements en plein air;

Considérant, par contre, que soumettre les réunions publiques en un lieu clos et couvert et les réunions privées au principe d'autorisation préalable est totalement inconstitutionnel;

Considérant que toutes les décisions prises sur cette base seront assurément annulées par le Conseil d'État le cas échéant;

Considérant que les réunions privées sont entièrement libres et que dès lors, elles ne peuvent être soumises à une autorisation préalable, elles ne peuvent ni être réglementées ni interdites. Elles sont protégées par l'inviolabilité du domicile (art. 15 de la Constitution);

Considérant par contre qu'en ce qui concerne les réunions publiques en un lieu clos et couvert, étant donné qu'une déclaration préalable n'est pas considérée comme inconstitutionnelle, il conviendrait de mettre en place ce système et dès lors de modifier le règlement communal de police en ce sens:

[...]

Considérant qu'il est également nécessaire de modifier l'article 141 du RCP faisant référence à la procédure antérieure;

[...]

Considérant qu'il convient de le modifier de la manière suivante:

[...]

Considérant qu'il convient enfin de supprimer le formulaire "Demande d'autorisation" de l'annexe VIII du règlement communal de police;

Considérant en effet que ce formulaire risque d'être modifié de façon régulière;

Considérant que ce formulaire pourra s'obtenir soit via le site internet de la Ville, soit directement au sein du service Animation de la Cité;

Par 32 oui et 4 non,

DÉCIDE:

Article 1: de marquer son accord sur la modification du règlement communal de Police, à savoir le texte suivant:

Article 3: Est interdite, sauf autorisation préalable du bourgmestre, toute manifestation, telle que concerts, bals ou parties dansantes, tant sur terrain public que privé, avec ou sans véhicule, de nature à encombrer la voie publique ou à diminuer la commodité et la sécurité de passage, lorsqu'elle a lieu en plein air.

Le bourgmestre peut assortir son autorisation de toutes les conditions qu'il juge nécessaires au bon déroulement de la réunion, dans un but de maintien de l'ordre public.

Article 4: Selon l'ampleur ou la nature de la manifestation, le bourgmestre peut convoquer une réunion de coordination regroupant l'organisateur, les responsables des services de police et de secours ainsi que toute personne ou tout organisme jugé utile pour déterminer les mesures à prendre pour préserver l'ordre public.

Article 5 : Toute manifestation publique se déroulant dans un lieu clos et couvert, en ce compris sous tentes et chapiteaux, ne peut avoir lieu sans déclaration préalable écrite au bourgmestre.

Article 6 : La demande ou déclaration doit être adressée par écrit au bourgmestre au moins 45 jours calendrier avant le jour de la manifestation.

Article 7 : Le non-respect du présent règlement pourra entraîner, sur décision du bourgmestre, l'interruption ou l'arrêt définitif de la manifestation.

Article 141 : Les exploitants d'établissement qui sont habituellement accessibles au public, même lorsque celui-ci n'y est admis que sous certaines conditions, sont tenus de se conformer aux recommandations et directives du Service Régional d'Incendie.

Aussi longtemps que ces recommandations et directives ne sont pas respectées, les exploitants ne peuvent admettre le public dans leur établissement.

Les organisateurs de fêtes et divertissements tels que fêtes, *fancy fair*, événements culturels et divertissements accessibles au public, tels que représentations théâtrales, bals, soirées dansantes, soirées spectacles, auditions vocales ou instrumentales, exhibitions, concours, compétitions, illuminations, spectacles pyrotechniques, grands feux, etc., qui ont lieu dans des établissements non habituellement accessibles au public pour ce genre d'activités, doivent, selon que le rassemblement s'effectue en plein air ou

en lieu clos et couvert, introduire une demande d'autorisation préalable et écrite au bourgmestre si le rassemblement a lieu en plein air, une déclaration si la réunion a lieu dans un endroit clos et couvert.

Article 2: de marquer son accord sur la suppression du formulaire "Demande d'autorisation" de l'annexe VIII du règlement communal de police".

4. Le requérant introduit, en sa qualité de conseiller communal, un recours contre ce règlement auprès du ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville et du Tourisme qui, après avoir prorogé le délai pour statuer, prend acte des arguments de la ville et ajoute qu'il y a lieu "de préciser que le règlement communal ne peut soumettre l'exercice de libertés publiques à autorisation, mais uniquement prévoir des conditions d'exercice n'ayant aucun caractère préventif". Le requérant introduit ensuite un recours au Conseil d'État à l'encontre de ce règlement.

5. L'arrêt n° 231.808 du 30 juin 2015 annule les mots "au moins 45 jours calendrier avant le début de la manifestation" dans l'article 6 du règlement précité remplacé par la délibération du 29 avril 2013 et rouvre les débats.

6. Le 23 novembre 2015, le conseil communal de la partie adverse décide notamment "d'approuver les modifications apportées au règlement communal de police de la commune de La Louvière". Cette délibération est rédigée notamment comme suit:

"Vu l'article L 1122-30 du Code de Démocratie Locale et de la Décentralisation;

Vu la Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales;

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

Vu le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale;

Vu la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux;

Vu l'arrêté royal du 9 mars 2014 relatif aux sanctions administratives communales pour les infractions en matière d'arrêt et de stationnement et pour les infractions au signal C3 constatées exclusivement au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement;

Vu l'arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les conditions et le modèle du protocole d'accord en exécution de l'article 23 de la loi relative aux sanctions administratives communales;

Vu le Protocole d'accord proposé par le Procureur du Roi, Monsieur Christian HENRY, du Parquet de Mons, Division Mons, le 15 octobre 2015;

Vu le décret-programme adopté par le Parlement wallon le 11 décembre 2014;

Vu le Code de l'environnement;

Vu l'arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les conditions minimales en matière de sélection, de recrutement, de formation et de compétence des fonctionnaires et membres du personnel compétents pour constater les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives communales;

Vu l'arrêté Ministériel du 5 septembre 2014 déterminant le modèle de la carte d'identification des fonctionnaires et membres du personnel compétents pour constater les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives communales;

Vu le règlement communal de police de la ville de La Louvière, tel qu'approuvé par le conseil communal en sa séance du 29 avril 2013;

Considérant que diverses évolutions législatives, réglementaires et sociales rendent nécessaire et opportune une adaptation du règlement communal de police de la Ville de La Louvière;

Considérant que les adaptations proposées découlent, d'une part, de la collaboration des différents services de la ville ainsi que [de] la zone de Police et [de] la Zone de secours et, d'autre part, de l'entrée en vigueur de la Loi du 23 juin 2013, du décret du 6 février 2014 et du décret-programme du 11 décembre 2014;

Considérant que la structure du règlement a été modifiée en neuf parties : Généralités - De la sécurité, de la liberté et de la commodité de passage sur la voie publique et/ou sur la voirie communale - Bruit et Tranquillité publique - Propreté et salubrité publiques - Atteintes contre les personnes - Vol simple et vol d'usage - Environnement - Animaux - Sanctions;

Considérant que les principales modifications portent sur les thèmes suivants :

[...]

4.2 Modifications des articles concernant les manifestations sur la voie publique et en lieux clos et couverts

Pour rappel, un recours avait été introduit devant le Conseil d'État concernant les modifications apportées au règlement communal de police en avril 2013. L'arrêt n'a pas été encore rendu [*sic*] mais les principaux griefs soulevés par l'Auditeur du Conseil d'État concernaient :

- Le délai de 45 jours, trop important, endéans lequel il faut faire une déclaration préalable pour une manifestation dans un lieu clos et couvert.
- Le fait que cette déclaration préalable constitue une condition *sine qua non* pour organiser une manifestation dans un lieu clos et couvert, sans exception possible.

Dès lors, il est proposé de modifier le règlement en ce sens :

- en prévoyant un délai réduit à 30 jours pour la déclaration préalable d'une manifestation dans un lieu clos et couvert.
- en ne laissant la faculté au bourgmestre d'interdire une manifestation en lieu clos et couvert, pour absence de déclaration préalable, que dans l'hypothèse de l'existence d'un risque d'un trouble à l'ordre public ou d'un trouble à l'ordre public.

[...]

4.17 Sanctions

Le règlement prévoit donc la procédure administrative liée à la loi du 24 juin 2013. Il prévoit également les mesures alternatives : la médiation et la prestation citoyenne. Le règlement prévoit, dans le cas où le conseil communal [déciderait] d'appliquer la loi aux mineurs de plus de 14 ans ou de plus de 16 ans, les sanctions administratives applicables : l'implication parentale, la médiation locale, la prestation citoyenne et les amendes administratives. Le règlement précise également la procédure administrative. Le règlement énonce également les sanctions administratives prévues par le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

Le règlement détermine aussi les mesures qui peuvent être prises par le bourgmestre :

- article 134^{ter} NLC : fermeture temporaire d'un établissement lorsque les conditions d'exploitation ou de l'autorisation, ne sont pas respectées.
- article 134^{quater} NLC : fermeture d'un établissement pour des problèmes d'ordre public.
- article 134^{sexies} NLC : interdiction temporaire de lieux.

Considérant qu'il convient donc de marquer son accord sur les modifications apportées au règlement communal de police suite aux évolutions législatives (loi SAC du 24 juin 2013, décret voirie du 6 février 2014 et bien-être animal), réglementaires et sociales.

Considérant qu'ensuite, il convient de se pencher sur le protocole d'accord;

Considérant que, conformément à la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, le collège communal a la possibilité de conclure un protocole d'accord avec le Procureur du Roi concernant les infractions mixtes et les infractions à l'arrêt et au stationnement;

Considérant qu'un arrêté royal du 21 décembre 2013 en fixe les modalités et le modèle;

Considérant qu'en outre, le conseil communal peut ratifier ce protocole qui détermine les aspects de procédure impliquant le Parquet;

Considérant que le protocole ne peut déroger aux droits des contrevenants, ni aux procédures prévues pour eux;

Considérant, de plus, qu'il doit être annexé au règlement communal et faire l'objet d'une publication;

Considérant que ce protocole d'accord permet de garantir la sécurité juridique et permet une réaction pénale rapide, soit sur le plan judiciaire, soit sur le plan administratif, et dès lors, d'éviter un sentiment d'impunité dans le chef des auteurs et le développement d'un sentiment d'insécurité à travers l'opinion publique;

Considérant que, pour les infractions mixtes, la conclusion d'un protocole d'accord n'est pas obligatoire mais vivement conseillée;

Considérant par contre qu'il est important de noter que la conclusion d'un tel accord est obligatoire pour les infractions à l'arrêt et au stationnement. Cela signifie qu'en l'absence d'un protocole d'accord pour ces infractions, aucune de celles-ci ne peut être traitée sur le plan administratif, même si le règlement communal le prévoit;

Considérant que le protocole d'accord proposé par le Procureur du Roi, Monsieur Christian HENRY du Parquet de Mons, Division Mons, se trouve en annexe;

[...]

Par 29 oui et 4 non,

DÉCIDE :

Article 1 : d'approuver les modifications apportées au règlement communal de police de la commune de La Louvière.

Article 2 : de marquer son accord sur l'application du règlement communal de police aux mineurs de plus de 16 ans.

Article 3 : de marquer son accord sur la future ratification du protocole d'accord proposé par le Procureur du Roi Monsieur HENRY, du Parquet de Mons, Division Mons.

Article 4 : d'approuver le nouveau règlement communal relatif aux infractions en matière d'arrêt et de stationnement et aux infractions aux signaux C3 et F103 constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement".

Il s'agit de l'acte attaqué.

Le requérant a introduit à l'encontre de ce règlement un recours auprès du ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville qui l'a rejeté le 20 avril 2016.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse estime que le recours est irrecevable *ratione temporis* en ce qu'il vise les articles 4, 20, 46 et 132 du règlement communal de police. Elle expose que les articles 4, 20 et 46 ne sont pas modifiés par l'acte attaqué et que, même si l'article 132 a bien été modifié, la modification ne porte que sur la longueur du délai qui doit séparer la déclaration ou la demande d'autorisation en vue de l'organisation d'une distribution d'imprimés, d'écrits, de gravures, d'annonces ou d'autres objets similaires. En ce qui concerne ce dernier article, elle relève que le moyen dirigé contre cette disposition ne critique pas la durée de ce délai mais bien le principe même de la nécessité d'une autorisation préalable du bourgmestre.

Dans son dernier mémoire, elle se réfère à son mémoire en réponse et au rapport de l'auditeur.

Le requérant réplique que si l'article 1^{er} ne mentionne qu'une modification du règlement communal de police, il ressort des documents joints à la requête qu'il s'agit en réalité d'une refonte globale de celui-ci puisque les changements sont à ce point profonds qu'il s'agit plutôt d'une nouvelle mouture et qu'il faut, selon lui, parler d'un nouveau règlement. Il estime que raisonner différemment impliquerait une diminution du contrôle démocratique. En ce qui concerne plus particulièrement l'article 132, il souligne que la modification du délai a pour conséquence qu'il doit être considéré comme un nouvel article et que le moyen en ce qu'il porte sur l'exigence d'une déclaration préalable porte bien également sur ce délai. Enfin, il considère que l'article 217 du règlement communal de police, inséré par l'acte attaqué, qui prévoit que certains faits visés dans ce règlement sont passibles de sanctions administratives communales, change complètement la portée de ces articles. Il en déduit que l'acte attaqué instaure un nouveau règlement communal de police.

Dans son dernier mémoire, il n'aborde plus la recevabilité du recours.

IV.2. Appréciation

Lorsqu'une requête en annulation est dirigée contre un acte réglementaire, mais qu'il apparaît des moyens et de leurs développements que le requérant ne critique que certaines dispositions de cet acte, l'objet du recours se

limite à ces dernières, sauf si elles forment un ensemble indissociable avec les autres dispositions de l'acte attaqué.

L'adoption d'une disposition réglementaire identique à une disposition antérieure qu'elle remplace est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation lorsqu'elle constitue une nouvelle manifestation de volonté de la part de l'auteur du règlement. À l'inverse, lorsque la disposition entreprise se borne à renuméroter une disposition antérieure consiste en une simple renumérotation, une telle modification ne peut être considérée comme étant l'expression de la volonté de l'autorité de réglementer à nouveau la matière. Dans ce cas, l'intervention de l'autorité n'entraîne pas de réexamen du contenu du texte original, mais se limite à une adaptation purement formelle. En conséquence, une simple renumérotation ne justifie pas l'ouverture d'un nouveau délai de recours au Conseil d'État.

Le dispositif de l'acte attaqué n'entend pas adopter un nouveau règlement communal de police remplaçant celui édicté le 21 mai 2012 mais uniquement y apporter certaines modifications.

Les moyens et leurs développements sont dirigés contre les articles 4, 20, 132 et 217 du règlement communal de police, qui sont dissociables des autres dispositions.

L'article 4 du règlement communal de police n'est pas modifié par l'acte attaqué. Le recours est dès lors tardif en tant qu'il est dirigé contre cette disposition.

En ce qui concerne l'article 20 de ce règlement, l'acte attaqué se limite à lui attribuer une nouvelle numérotation puisqu'il était déjà renuméroté 15 dans la version antérieure résultant de la modification le 29 avril 2013. Le recours est par conséquent également tardif à l'égard de cette disposition.

L'article 132 du règlement communal de police est renuméroté et modifié par l'acte attaqué qui remplace le délai de 45 jours par un délai de 30 jours pour la déclaration préalable. En instaurant ce délai, l'autorité a manifesté une nouvelle fois sa volonté d'imposer une telle déclaration.

L'article 217 du règlement communal de police est nouveau et inséré par l'acte attaqué.

En tant qu'il est dirigé contre les articles 132 et 217 du règlement communal de police tels que modifiés ou insérés par l'acte attaqué, le recours est recevable.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 26 de la Constitution.

Le requérant relève que l'article 217 du règlement communal de police inséré par l'acte attaqué prévoit la possibilité d'infliger une sanction administrative communale pour l'absence de déclaration préalable de toute manifestation publique se déroulant dans un lieu clos et couvert. Il estime qu'il s'agit d'une mesure répressive ne poursuivant pas un but préventif alors que les libertés constitutionnelles ne peuvent, selon lui, être encadrées que dans un but préventif.

La partie adverse soulève une exception *obscuri libelli* en ce que le moyen expose de manière peu claire la façon dont l'article 26 de la Constitution aurait été violé. À titre subsidiaire, elle répond qu'ainsi que l'a relevé l'arrêt n° 213.308 du 30 juin 2015, l'obligation de déclaration préalable de toute manifestation publique se déroulant dans un lieu clos et couvert tend à régler l'exercice du droit de réunion conformément à l'article 26, précité. Elle a ainsi pu prévoir cette obligation et des sanctions administratives communales peuvent être prévues en cas de violation de dispositions d'un règlement de police. Elle estime que la sanction n'a pas d'impact sur l'exercice de la liberté de réunion qui n'est ainsi nullement limitée. À titre subsidiaire, elle estime que l'article 217 devrait être interprété conformément à la Constitution et qu'il peut être interprété comme n'autorisant pas le fonctionnaire sanctionnateur à infliger une sanction pour la violation de l'obligation de déclaration préalable prévue par l'article 4 et, à titre plus subsidiaire, qu'il n'y aurait lieu à annuler l'article 217 précité qu'en ce qu'il s'applique à l'article 4.

Dans son dernier mémoire, elle relève que l'argument du requérant selon lequel l'absence de déclaration préalable à une manifestation publique se déroulant dans un lieu clos et couvert n'est pas constitutive d'un trouble à l'ordre public et n'est pas non plus un comportement dans l'espace public, n'a pas été soulevé dans les précédents mémoires. Elle considère qu'il constitue un nouveau moyen et doit, *de facto*, être considéré comme tardif. À titre subsidiaire, si le moyen ne devait pas

être considéré comme tardif, le requérant ne peut en tout état de cause être suivi. Elle estime qu'il n'établit pas que l'article 4 combiné avec l'article 217 crée une ingérence au droit constitutionnel relatif à la liberté de réunion et serait, partant, illégal. Elle souligne que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, n'indique pas que pour déterminer si une sanction administrative peut être infligée, il faut vérifier si l'infraction est constitutive ou non d'un trouble à l'ordre public. Elle en déduit que la sanction sera donc appliquée en cas d'infraction au règlement communal de police et non en cas d'incivilité, de dérangement ou de trouble à l'ordre public. Elle rappelle que les règlements de police forment un tout qui vise à garantir le respect à l'ordre public, que le rapport de l'auditeur conclut qu'il n'y a pas d'ingérence dans les libertés par le simple fait de prévoir que des sanctions administratives communales sont possibles et que le requérant n'a pas attaqué spécifiquement l'article 4 du règlement communal de police, mais simplement l'application de cette disposition combinée avec l'article 217 de ce règlement. Enfin, elle observe que le requérant reconnaît, dans sa requête en annulation, qu'il est légitime d'instaurer une déclaration préalable obligatoire à toute manifestation publique se déroulant dans un lieu clos et couvert.

V.2. Appréciation

L'exception *obscuri libelli* n'est pas fondée lorsque le moyen indique les règles de droit et les principes violés et que les reproches formulés à l'encontre de l'autorité et de l'acte attaqué permettent de déduire les raisons pour lesquelles le requérant estime que les dispositions et principes visés auraient été violés. Il en va d'autant plus ainsi lorsque l'autorité n'est nullement induite en erreur quant à la portée du moyen auquel elle a opposé une réponse en fait et en droit.

Dans son arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 sur le recours en annulation totale ou partielle de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit :

"B.26. Les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées impliqueraient une limitation disproportionnée du droit à la liberté individuelle, de la liberté d'expression, de la liberté d'association (syndicale) et de réunion, du droit à la négociation collective et de la liberté de commerce et d'industrie (deuxième et quatrième branches du deuxième moyen et deuxième branche du troisième moyen dans l'affaire n° 5757 et seconde branche du premier moyen dans l'affaire n° 5799). Les dispositions attaquées seraient ainsi contraires aux articles 12, 19, 26 et 27 de la Constitution, combinés ou non avec plusieurs dispositions conventionnelles analogues, et à l'article 7 du décret d'Allarde du 2 mars 1791.

B.27.1. En ce qui concerne la critique relative à l'habilitation conférée aux communes d'établir des infractions qui constitueraient des ingérences dans les libertés invoquées par les parties requérantes, les moyens procèdent d'une prémisse erronée. En effet, la loi attaquée du 24 juin 2013 habilite les conseils

communaux à prévoir des peines ou des sanctions administratives pour les infractions à leurs règlements ou ordonnances (articles 2 et 3) ou pour certaines infractions pénales (article 3) et détermine les sanctions ou peines qui peuvent être infligées (article 4). Ces articles attaqués n'instaurent eux-mêmes aucune incrimination de comportements déterminés.

Par ailleurs, il résulte de ce qui est dit en B.18 qu'en habilitant le conseil communal à établir des peines pour les infractions aux règlements de police pris en vue de lutter contre les incivilités, le législateur a défini au préalable les éléments essentiels de l'incrimination.

B.27.2. Le simple fait que les dispositions attaquées habilitent les conseils communaux à établir des peines ou des sanctions administratives pour les infractions à leurs règlements ou ordonnances n'implique pas une ingérence dans les droits fondamentaux invoqués par les parties requérantes. Cette ingérence ne peut résulter que des règlements ou ordonnances en cause ou de leur application à un cas concret.

B.28.1. L'article 31, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 24 juin 2013 dispose que le tribunal de police ou tribunal de la jeunesse qui statue, dans le cadre d'un débat contradictoire et public, sur le recours introduit contre la sanction administrative visée à l'article 4, § 1^{er}, 1^o, "jugent de la légalité et de la proportionnalité de l'amende imposée". Dans le cadre de ce contrôle de légalité et de proportionnalité, ces tribunaux vérifient si la sanction administrative est compatible avec les droits fondamentaux cités dans les branches des moyens et, en particulier, avec l'exigence de proportionnalité. Il en va de même pour la section du contentieux administratif du Conseil d'État, devant laquelle un recours peut être porté contre les règlements et ordonnances adoptés par les conseils communaux".

L'article 26 de la Constitution dispose ce qui suit :

"Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable.

Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police".

La Cour constitutionnelle a précisé au sujet de la disposition constitutionnelle précitée ce qui suit (C.C., 12 février 2009, n° 17/2009, B.83.3; C.C., 11 mars 2009, n° 40/2009, B.83) :

"Les articles 26 et 27 de la Constitution reconnaissent le droit d'association et de réunion et, sauf en ce qui concerne les réunions en plein air, s'opposent à ce que ces droits soient soumis à des mesures préalables. Ces dispositions ne s'opposent pas à ce que le législateur règle l'exercice de ces droits en ce qui concerne les matières dans lesquelles son intervention est nécessaire, dans une société démocratique, à, notamment, la protection des droits d'autrui".

L'assemblée générale de la section de législation a également fait les observations suivantes en ce qui concerne les garanties constitutionnelles de la liberté de réunion (avis 52.523/AG donné le 8 janvier 2013 sur une proposition de loi "modifiant la législation relative à la répression du racisme en vue d'interdire les réunions de groupes racistes et néonazis", *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2160/002, p. 6 et les références citées en note 6) :

"Cette disposition constitutionnelle indique déjà que des réunions en lieu clos sont soumises à des règles différentes que les réunions en plein air: la première sorte de réunions ne peut pas faire l'objet de mesures préventives, telle une autorisation préalable, alors que des réunions en plein air peuvent, en principe, être soumises à de telles mesures préventives. Il peut cependant être déduit de l'article 26, alinéa 1^{er}, de la Constitution que des mesures préventives ne sont interdites qu'à l'égard de réunions en lieu clos qui (a) sont paisibles et qui, par conséquent, ne troublent pas la tranquillité publique et la sécurité, qui (b) se déroulent sans armes et dont (c) les participants se conforment aux lois qui peuvent régler l'exercice du droit de se réunir".

Par l'arrêt n° 231.808 du 30 juin 2015, il a été jugé que l'article 7 du règlement communal de police de la ville de La Louvière ne peut être interprété comme conférant au bourgmestre le pouvoir d'interrompre ou d'arrêter une réunion pour des motifs étrangers à la sauvegarde de l'ordre public, ce qui signifie que la simple absence d'une déclaration préalable ne peut constituer à elle seule un tel motif.

Il en résulte que l'absence de déclaration préalable concernant une manifestation publique se déroulant dans un lieu clos et couvert prévue à l'article 4 du règlement communal de police ne peut être considérée en soi comme une atteinte à l'ordre public. En prévoyant une sanction administrative communale pour sanctionner l'absence de cette déclaration, l'article 217 de ce règlement, inséré par l'acte attaqué, lui attribue la nature d'une mesure préventive, ce que prohibe l'article 26 de la Constitution pour les réunions qui ne sont pas des rassemblements en plein air.

Le premier moyen est fondé.

Toutefois, il ne peut conduire à l'annulation de l'article 217 du règlement communal de police qu'en tant qu'il s'applique à la méconnaissance de l'article 4 de ce règlement.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse du requérant

Le requérant prend un deuxième moyen de la violation de l'article 11 de la Constitution.

Il expose que l'acte attaqué crée une discrimination entre les artistes de rue et les mendiants dans la liberté de pratiquer leurs activités car, en application de l'article 20 du règlement communal de police, les artistes doivent obtenir une autorisation préalable écrite pour exercer leur art en plein air ou stationner sur le

territoire de la ville alors qu'une telle autorisation n'est pas prévue par l'article 46 de ce règlement pour les mendiants.

Dans son mémoire en réplique, il indique qu'il est artiste de rue ou est susceptible de l'être puisqu'il est membre de l'Union Musicale Maurageoise. Il poursuit en affirmant qu'il n'est pas démontré que les mendiants ne sont pas dans une situation comparable à celle des artistes de rue et en quoi seuls ces derniers sont susceptibles de créer des attroupements. Il ajoute que tout ce qui est hors norme est susceptible de créer des attroupements de sorte que des mendiants peuvent aussi en créer.

Dans son dernier mémoire, il ne revient plus sur ce moyen.

VI.2. Appréciation

Ainsi qu'il a été exposé dans l'appréciation de la recevabilité du recours, l'article 20 du règlement communal de police n'a fait l'objet que d'une renumérotation par l'acte attaqué.

Le deuxième moyen, étant exclusivement dirigé contre cette disposition, est irrecevable pour ce motif.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse du requérant

Le requérant prend un troisième moyen de la violation de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 19 de la Constitution.

Dans la première branche, il expose que la déclaration préalable prévue pour les artistes de rue est une limitation excessive par une mesure préventive du droit à l'expression artistique et qu'elle n'est pas proportionnelle au but poursuivi de maintien de l'ordre. Les expressions et créations artistiques peuvent véhiculer des messages précis et exprimer des valeurs symboliques. Il cite ensuite un passage du rapport de la vingt-troisième session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU relative à la censure préalable et l'arrêt n° 80.282 du 18 mai 1999 qui déduit de l'article 19 de la Constitution que des mesures préventives sont interdites.

Dans la seconde branche, il critique l'article 217 du règlement qui permet d'infliger une sanction administrative à la suite d'une représentation artistique sans autorisation.

Dans son mémoire en réplique, il expose, sur la première branche, que la mesure est excessive en ce qu'elle s'applique à toute création artistique sans nuance sur le type et qu'elle est disproportionnée, de par son caractère général. Il estime qu'une expression artistique peut aussi être le fruit d'une pulsion ou d'un besoin d'expression immédiat. Il s'interroge aussi sur les critères objectifs sur lesquels reposeront l'octroi d'une dérogation et il ne lui paraît pas illusoire que l'autorité administrative s'arroge ainsi le pouvoir de juger du caractère subversif ou malvenu d'une prestation artistique. Il considère qu'une liberté constitutionnelle n'a jamais une portée limitée. Il se demande à nouveau s'il ne faut pas interroger la Cour constitutionnelle. Il estime que l'argument qu'il est possible de diffuser ses idées par d'autres moyens permet aussi de porter atteinte à la liberté d'expression. Sur la seconde branche, il réitère l'argumentation qu'il a déjà fait valoir au sujet du deuxième moyen.

Dans son dernier mémoire, il renvoie à son argumentation relative au premier moyen selon laquelle l'objet du recours est bien de demander au Conseil d'État de vérifier si le règlement communal de police modifié par l'acte attaqué est compatible avec les droits fondamentaux.

VII.2. Appréciation

VII.2.1. Première branche

La première branche du moyen est exclusivement dirigée contre l'article 20 du règlement communal de police qui n'a fait l'objet que d'une renumérotation par l'acte attaqué et elle est, par voie de conséquence, irrecevable.

VII.2.2. Seconde branche

L'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose ce qui suit :

- "1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.
2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires:

- a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui;
- b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques".

L'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose ce qui suit :

"1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire".

L'article 19 de la Constitution dispose ce qui suit :

"La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés".

La liberté d'expression n'est pas absolue. Indépendamment du fait que chacun est tenu de respecter la liberté d'opinion d'autrui constitutionnellement protégée, il résulte de l'article 19 de la Constitution, combiné avec l'article 10.2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et avec l'article 19.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, que la liberté d'expression peut être soumise à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent, dans une société démocratique, des mesures nécessaires à la protection des objectifs explicitement mentionnés dans les dispositions conventionnelles précitées (C.C., 12 juillet 1996, n° 45/96, B.7.6.).

Une activité artistique qui s'exerce en plein air est, par conséquent, susceptible de provoquer un rassemblement qui est "entièrement soumis aux lois de police" selon les termes de l'article 26, alinéa 2, de la Constitution. L'autorité de police peut réglementer un tel rassemblement, le soumettre à une autorisation préalable ou même l'interdire au besoin, aux fins de veiller au maintien de l'ordre public. L'autorité communale a notamment pour mission de préserver la destination naturelle de la voie publique en vue d'assurer la commodité du passage et elle doit

également assurer la tranquillité publique, conformément à l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale.

Un règlement communal de police peut prévoir, comme en l'espèce, que les artistes ambulants, et tous autres assimilés, ne peuvent exercer leur art en plein air, ni stationner sur le territoire de la ville sans autorisation écrite et préalable du bourgmestre et prévoir une sanction administrative sans méconnaître les dispositions visées au moyen.

La seconde branche du troisième moyen n'est pas fondée.

VIII. Quatrième moyen

VIII.1. Thèse du requérant

Le requérant prend un quatrième moyen de la violation de l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des articles 19 et 25 de la Constitution.

Dans une première branche, il relève que l'autorisation préalable pour la distribution d'imprimés tels que des tracts prévue par l'article 132 du règlement modifié par l'acte attaqué porte gravement atteinte au droit de la presse et est en contradiction avec l'article 25 de la Constitution. Pour la distribution d'imprimés, les seules mesures permettant la censure doivent avoir pour motif le respect des droits ou de la réputation d'autrui ou la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. Il cite à nouveau l'arrêt n° 80.282 du 18 mai 1999 et conteste la possibilité d'une mesure préventive.

Dans une seconde branche, il expose à nouveau que l'article 217 du règlement permet d'infliger une sanction administrative à la suite d'une représentation artistique sans autorisation préalable.

Dans son mémoire en réplique, il fait valoir, sur la première branche, que l'article 132 du règlement communal de police est confus, que l'arrêt n° 80.282 du 18 mai 1999 est donné en exemple dans des cours universitaires pour expliquer le droit de la presse aux étudiants en journalisme et que la partie adverse ne cite aucun arrêt à l'appui de son affirmation que cette jurisprudence serait isolée. Il poursuit que l'arrêt n° 227.249 du 4 mai 2014, cité par la partie adverse, ne concerne pas une déclaration ou une autorisation préalable. Il soutient que les raisons invoquées n'ont rien ou très peu à voir avec le maintien de l'ordre, de la tranquillité, et de la sécurité

et qu'elles n'ont pas pour objet d'encadrer la liberté de la presse. En effet, selon lui, la personne qui les distribue n'est pas responsable que l'on s'en débarrasse n'importe où et il faudrait en outre alors viser la distribution ou la vente de tout objet emballé et, par ailleurs, les dispositions existantes permettent déjà d'atteindre cet objectif de propreté des rues. En ce qui concerne la liberté de circulation, il soutient que, si les distributeurs sont nombreux, il s'agit d'une manifestation ou d'une réunion et cela est prévu par une autre disposition et que, s'ils sont peu nombreux, cela reviendrait à imposer une autorisation ou déclaration préalable à tout groupe de quelques personnes. Il considère que la question n'est pas de savoir si une autorisation sera accordée ou pas, mais si une autorisation préalable peut être prévue. Il n'aperçoit pas en quoi la règle doit être différente pendant la campagne électorale et le discours politique ne peut faire l'objet d'aucune restriction en dehors des cas d'incitation à la violence, à la résistance ou au soulèvement armé et de discours haineux. Sur la deuxième branche, il renvoie à son argumentation antérieure.

Dans son dernier mémoire, il renvoie à son argumentation relative au premier moyen selon laquelle l'objet du recours est bien de demander au Conseil d'État de vérifier si le règlement communal de police modifié par l'acte attaqué est compatible avec les droits fondamentaux.

VIII.2. Appréciation

VIII.2.1. Première branche

L'article 25 de la Constitution dispose ce qui suit :

"La presse est libre; la censure ne pourra jamais être établie; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs.

Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi".

En ce qu'il reconnaît le droit à la liberté d'expression, l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a une portée analogue à celle de l'article 19 de la Constitution, qui reconnaît la liberté de manifester ses opinions en toute matière, et à celle de l'article 25 de la Constitution, qui reconnaît la liberté de la presse. Dès lors, les garanties fournies par ces dispositions forment, dans cette mesure, un ensemble indissociable. Ce droit n'a pas une portée absolue puisqu'il peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent, dans une société

démocratique, des mesures nécessaires à la protection des objectifs explicitement mentionnés dans la disposition conventionnelle précitée.

La distribution de tracts sur la voie publique en certains lieux ou à certains moments risque d'entraver la circulation, de troubler l'ordre public, de porter préjudice à la propreté des voiries et même de provoquer des attroupements. Conformément à l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, cette activité peut par conséquent être soumise une obligation de déclaration préalable, laquelle peut faire l'objet d'une sanction administrative communale.

La première branche du quatrième moyen n'est pas fondée.

VIII.2.2. Seconde branche

La seconde branche du quatrième moyen se confond avec la seconde branche du troisième moyen et n'est pas fondée pour les mêmes motifs.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'article 217 du règlement communal de police de la ville de La Louvière, inséré par la délibération du conseil communal du 23 novembre 2015, est annulé en tant qu'il porte sur la méconnaissance de l'article 4 de ce règlement.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

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

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le vingt-six juin deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Frédéric QUINTIN,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Pascale VANDERNACHT

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.376 du 5 septembre 2019

A. 219.534/XV-3112

En cause : **CREMER** Didier,
rue Arthur Warocqué 69
7100 La Louvière,

contre :

la ville de La Louvière,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 juin 2016, Didier CREMER demande l'annulation du "règlement communal de police du 23 novembre 2015 de la ville de La Louvière adopté en séance du conseil communal du 23-11-2015 (point 63) et notamment les articles 20, 132, 217".

II. Procédure

Un arrêt n° 244.972 du 26 juin 2019 a annulé l'article 217 du règlement communal de police de la ville de La Louvière, inséré par la délibération du conseil communal du 23 novembre 2015, en tant qu'il porte sur la méconnaissance de l'article 4 de ce règlement, et a rejeté la requête pour le surplus.

Il a été notifié aux parties.

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. Rectification d'une erreur matérielle

Une erreur matérielle s'est glissée dans l'arrêt n° 244.972, précité.

Il convient de la rectifier comme indiqué au dispositif.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article unique.

À la deuxième phrase du deuxième paragraphe de la page 8 de l'arrêt n° 244.972, les mots "consiste en une simple renumérotation" sont supprimés, de manière à ce que cette phrase se lise comme suit : "À l'inverse, lorsque la disposition entreprise se borne à renuméroter une disposition antérieure, une telle modification ne peut être considérée comme étant l'expression de la volonté de l'autorité de réglementer à nouveau la matière".

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le cinq septembre deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Frédéric QUINTIN,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN.

Pascale VANDERNACHT.