

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

n° 250.968 du 17 juin 2021

A. 233.162/XV-4705

En cause : **ASAKANO Marie Wello**
ayant élu domicile chez
M^e Émile KPWAKPWO NDEZEKA, avocat,
rue du Marché aux Herbes, 105/14
1000 Bruxelles,

contre :

la commune d'Anderlecht, représentée
par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Augustin DAOÛT, avocat,
rue de Stassart, 99
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 février 2021, Marie Wello Asakano demande, d'une part, la suspension de l'exécution de l'arrêté du bourgmestre de la commune d'Anderlecht du 13 janvier 2021 ordonnant la fermeture du magasin situé chaussée de Mons, 222 à 1070 Anderlecht, pour une durée de 6 mois et, d'autre part, l'annulation de ce même arrêté.

II. Procédure

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

M. Jean-François Neuray, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 5 mai 2021, les parties ont été convoquées à l'audience du 15 juin 2021 et le rapport leur a été notifié.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

Par des courriels du 9 juin 2021, M^e Émile Kpwakpwo Ndezeka, conseil de la requérante, et M^e Augustin Daoût, conseil de la partie adverse, ont fait savoir qu'ils n'entendaient pas comparaître à l'audience du 15 juin 2021.

M. Jean-François Neuray, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. La requérante se présente comme la gérante de l'association sans but lucratif (ASBL) Anafake Soleil et Vie qui a été créée, à la suite de la publication de ses statuts au *Moniteur Belge*, le 28 novembre 2016. La requérante est aussi l'un des membres fondateurs de cette ASBL.

Cette association a pour objet social la « création d'une plate-forme d'information, de solidarité et d'échanges culturels entre l'Occident, la Belgique en particulier et l'Afrique, la République Démocratique du Congo en particulier, par des actions diverses et variées ». À l'adresse du siège social de cette association, se trouve un magasin dont la gestion a été confiée à la requérante.

2. En septembre 2019, est ouvert un dossier répressif du chef de vente ou présentation à la vente de stupéfiants sans autorisation.

3. Des observations policières ont été effectuées le 16 décembre 2020. À cette occasion, un client de l'établissement a été intercepté sur la voie publique en possession d'un pacson de crack et a reconnu l'avoir acheté à une personne se trouvant dans le magasin dont la requérante assure la gestion.

4. À la suite de la délivrance d'un mandat de perquisition, un contrôle est effectué au sein de l'établissement, des pacsons de stupéfiants ont été découverts en possession d'une personne présente dans le magasin ainsi que sous la nappe d'une table et une somme d'argent (1585 euros) a été saisie sur la requérante. Ils ont tous les deux été privés de leur liberté, conformément aux demandes du juge d'instruction et, après des auditions de clients de l'établissement ayant reconnu y

avoir acheté des stupéfiants, ils ont été mis à la disposition du parquet et des scellés judiciaires ont été posés sur l'établissement.

5. Un rapport administratif est dressé le 17 décembre 2020, à l'attention du bourgmestre de la commune, relatant les faits du 16 décembre 2020, et précise ce qui suit :

« Vu ce qui précède, il appert évident que l'ordre et la tranquillité publique sont sans nul doute troublés tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de celui-ci (l'établissement) et ce, depuis plusieurs mois. Aussi, un avis de fermeture du magasin [...] est-il émis, ce en vertu des articles 133, 134^{quater} et 135 de la Nouvelle loi communale et plus précisément en vertu de la loi sur les stupéfiants du 20 juillet 2006. En ce qui concerne le fait que la gérante a signalé ne pas être au courant du fait que son commerce est le cadre de faits de stupéfiants, il semble peu probable qu'elle ait pu l'ignorer, et ce vu qu'elle a précisé elle-même connaître le client en possession et en aveux de ventes de stupéfiants depuis 5 à 10 ans et qu'elle était présente lors du contrôle effectué le 16 [décembre] 2020 ».

6. Le 18 décembre 2020, la commune convoque l'ASBL Anafake Soleil et Vie et ses quatre administrateurs, dont la requérante, à une audition, le 5 janvier 2021. Le courrier de convocation précise que le bourgmestre envisage, conformément au prescrit de la Nouvelle loi communale et du règlement général de police, d'adopter un arrêté de fermeture de l'établissement et que cette intention se fonde sur la communication d'un rapport des services de police, selon lequel l'établissement abrite un commerce de stupéfiants.

7. Conformément à l'article 9bis 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, la commune s'est concertée, les 21 et 22 décembre 2020, avec le magistrat instructeur, qui a informé celle-ci du fait que son enquête ne nécessitait plus l'accès ou la mise à disposition des lieux en vue de la réalisation de devoirs judiciaires et que, dès lors, il n'avait aucune objection à ce que soit prise une éventuelle décision de fermeture administrative des lieux, à la condition qu'il en soit informé.

8. La requérante ne s'est pas rendue à l'audition du 5 janvier 2021 et un procès-verbal de non-comparution a donc été rédigé. Les trois autres administrateurs de l'ASBL ont, pour leur part, été auditionnés et ont déclaré n'avoir aucune connaissance d'un trafic au sein de l'établissement.

9. Le 13 janvier 2021, le bourgmestre de la commune d'Anderlecht adopte l'arrêté suivant :

« Le bourgmestre,

Vu les articles 133, alinéa 2, 134^{quater} et 135, § 2, de la Nouvelle Loi communale;

Vu l'article 9^{bis} 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, permettant la fermeture par le bourgmestre d'un lieu privé accessible au public pour une durée maximale de six mois en cas d'indices sérieux de trafic de stupéfiants en ce lieu, pourvu que le responsable ait été entendu et après concertation préalable avec les autorités judiciaires;

Considérant que le Bourgmestre a été saisi d'un rapport administratif de police daté du 17 décembre 2020 faisant état de vente de stupéfiants sans autorisation dans le magasin sis chaussée de Mons 222 à 1070 Anderlecht; que l'exploitante de ce magasin est la SPRL "Anafake et Vie" [sic];

Considérant qu'il ressort de ce rapport que, depuis la réouverture officielle de ce magasin en décembre 2020, le Service "Enquêtes et recherche" section "Stupéfiants" a procédé à des observations positives en matière de stupéfiants (*in/out* rapides) le 16 décembre 2020 entre 08:33 et 12:20 dans ce magasin; qu'un client du magasin intercepté sur la voie publique était en possession d'un pacson de "crack" et a reconnu l'avoir acheté à une personne se trouvant dans le magasin; que, lors du contrôle à l'intérieur du magasin, un des clients a essayé de dissimuler six pacsons sous la nappe; que, lors de la fouille effectuée à l'aide du chien "drogues", un récipient en métal contenant trois billets a été découvert à l'endroit où était installé le client qui avait tenté de dissimuler les pacsons; que, de plus, ce client avait sur lui un boîtier contenant 19 pacsons identiques aux six autres, ainsi qu'une importante somme d'argent; qu'un client du magasin a reconnu avoir acheté un pacson de stupéfiants dans le commerce et un autre était en possession de stupéfiants et qui est en aveux de vente de ceux-ci et ce depuis 3 à 4 mois; qu'il est évident que le magasin est le cadre récurrent de vente de stupéfiants; que les deux personnes ont été mises à la disposition du Parquet et privées de liberté; que le magasin a été mis sous scellés judiciaires;

Considérant que, par essence, la vente illégale de stupéfiants est de nature à troubler l'ordre et la sécurité publics; que la vente de stupéfiants dans les lieux accessibles au public constitue donc un trouble de la sécurité et la tranquillité publiques au sens de l'article 9^{bis} de la loi du 24 février 1921;

Considérant qu'il est évident que l'ordre et la tranquillité publics continueraient indubitablement à être troublés à l'intérieur et à l'extérieur de l'établissement; que la commune ne peut pas laisser perdurer cette situation en toute impunité;

Considérant qu'il est désormais nécessaire, afin de faire cesser cette mise en péril de l'ordre et de la sécurité publics, d'ordonner la fermeture temporaire et totale de tous les accès à l'établissement; qu'il est du devoir des autorités publiques de prendre les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre public; que, vu la nature et la gravité des faits, il paraît proportionné d'exiger une fermeture temporaire de ce magasin;

Vu la nature et la gravité des faits, il paraît proportionné que la période de fermeture soit fixée à 6 mois; que l'autorité pourra alors constater si le trafic de stupéfiants au sein de l'établissement reprend ou au contraire a cessé;

Que, conformément à l'article 9bis de la loi du 24 février 1921, le procureur du Roi en charge du dossier a donné son accord sur la mesure de fermeture qui sera prise par le bourgmestre; qu'en accord avec la disposition légale précitée, les administrateurs du magasin ont été conviés à une audition devant le bourgmestre le 5 janvier 2021; que le procès-verbal de l'audition a été établi;

Que l'équilibre entre le maintien de l'ordre public et l'intérêt des administrateurs de ce magasin situé à Bergensesteenweg 222 à 1070 Anderlecht justifie une fermeture de six mois de l'établissement,

Arrête :

Article 1^{er} : Le magasin sis chaussée de Mons 222 à 1070 Anderlecht est fermé pour une durée de six mois. Le texte de l'arrêté sera affiché sur la porte en rue.

Article 2 : Le présent arrêté sera notifié aux administrateurs par la police après la levée des scellés judiciaires. La Zone de police est chargée de l'exécution du présent arrêté et d'en contrôler le respect.

Article 3 : Un recours en suspension et en annulation de cette décision peut être introduit dans les 60 jours devant le Conseil d'État [...]

Article 4 : Le présent arrêté sera proposé à la confirmation du collège des bourgmestre et échevins lors de sa prochaine séance. Il sera également porté à la connaissance du conseil communal de la première séance qui suit ».

10. Cet arrêté est communiqué le même jour à l'ASBL Anafake Soleil et Vie et à ses administrateurs par des courriers recommandés.

11. Le collège des bourgmestre et échevins confirme l'arrêté attaqué lors de sa réunion du 19 janvier 2021.

12. Par un courrier du 25 janvier 2021, le précédent conseil de la requérante s'adresse à la commune et précise qu'en raison d'une maladie, sa cliente a été dans l'impossibilité de solliciter le report de son audition à une date ultérieure, raison pour laquelle elle sollicite une nouvelle date d'audition. Il souligne également qu'à l'occasion de son audition par la police et par le magistrat instructeur, sa cliente a contesté toute implication dans la vente de stupéfiants.

13. Un rapport administratif de police est rédigé en date du 1^{er} février 2021 attestant de l'affichage de l'arrêté à cette date.

14. Par un courrier du 5 février 2021, la commune réserve une suite au courrier du conseil de la requérante, estimant que celle-ci a été valablement

convoquée à cette audition et que le fait qu'elle conteste toute implication dans la vente de stupéfiants et que le magistrat instructeur a décidé de la libérer sous condition, ne sont pas des éléments suffisants pour justifier le retrait de l'arrêté de fermeture prononcé.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que celui-ci est irrecevable et que le moyen unique n'est pas fondé.

V. Recevabilité

V.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse relève que le recours est introduit par Madame Asakano en qualité de gérante de l'ASBL Anafake Soleil et Vie. Elle estime que ce recours aurait dû être introduit par l'association elle-même. Se fondant sur la jurisprudence du Conseil d'État, elle rappelle qu'un associé, un administrateur ou le gérant d'une personne morale n'a qu'un intérêt indirect à l'annulation d'une décision concernant ladite personne morale.

Elle en conclut que la requérante ne justifie pas d'un intérêt suffisant et direct au présent recours.

V.2. Appréciation

Des éléments fournis par la requérante, il n'est pas établi avec certitude que le magasin qui fait l'objet de la fermeture est exploité par l'ASBL Anafake Soleil et Vie, comme il n'est également pas démontré que la requérante exploite ce commerce à un autre titre.

En principe, les gestionnaires, associés ou actionnaires, même majoritaires, d'une personne morale n'ont pas d'intérêt personnel, distinct de celui de la société ou de l'association, à agir contre l'acte qui ne fait grief qu'à la personne morale.

Si l'on peut admettre le recours conjoint du gérant et de l'ASBL lorsque la décision litigieuse de fermeture ne mentionne pas la société mais désigne uniquement son gérant comme l'exploitant de l'établissement, en l'espèce, le

recours n'est introduit que par la requérante en tant que personne physique et non conjointement avec l'ASBL dont elle est l'un des gérants.

Au vu des constats ainsi posés et du manque de précision de la part de la requérante, il peut être considéré qu'elle ne justifie pas d'un intérêt suffisant au présent recours.

Les conclusions du rapport sur ce point peuvent être suivies.

VI. Moyen unique (à titre subsidiaire)

VI.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de l'excès de pouvoir et de ce que l'acte attaqué « méconnaît la présomption d'innocence, outre qu'elle soit disproportionnée, telle que garantie par l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales de 1950 et l'article 14 relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 ».

Après avoir rappelé la motivation de l'acte attaqué fondé sur l'article 9bis de la loi du 24 février 1921, précitée, et sur l'existence d'un trouble à l'ordre public, la requérante apporte les précisions qui suivent :

« Que la requérante conteste formellement les raisons qui ont justifié cette fermeture,

Qu'elle conteste tout trafic de stupéfiants,

Que, lors de son audition par le Magistrat instructeur, elle a soutenu n'avoir jamais été au courant de ce trafic et que si effectivement trafic il y a eu, tout ceci se déroulait à son insu et lors de son absence du magasin,

Qu'en effet, la requérante ne venait régulièrement au magasin qu'à partir de 11h du matin,

Que c'est une autre personne qui était chargée chaque jour d'ouvrir le magasin avant son arrivée,

Qu'il est exact que la requérante a été convoquée pour être entendue par la partie adverse le 5 janvier 2020 [lire : 2021] mais n'a pas pu se rendre à cette audition pour une raison médicale évidente,

Qu'elle est tombée malade et n'a pas pu informer la partie adverse ni même son conseil afin que son audition soit reportée,

Que la requérante a toujours adopté un comportement irréprochable dans la société,

Qu'elle n'a, à ce jour, pas d'antécédents judiciaires sauf en matière de roulage,

Qu'elle n'a jamais vendu de stupéfiants dans son magasin,

Que la personne qui s'est livrée à ce trafic a été arrêtée, inculpée et placée en détention à la Prison de Saint-Gilles,

Qu'il est entièrement en aveux,

Que bien que la requérante ait été inculpée, elle a formellement contesté tout trafic,

Qu'une inculpation n'est pas une condamnation,

Que le magasin dont la gestion a été confiée à la requérante est fermé depuis décembre 2020,

Qu'il contient beaucoup de marchandises périssables,

Que ne disposant plus de rentrées financières, les loyers ne sont plus honorés,

Que si cette fermeture devait se poursuivre pour le délai de six mois tel que fixé dans l'arrêté du 5 [lire : 13] janvier 2021, cela entraînera nécessairement la fermeture définitive du magasin et la disparition de l'ASBL Anafake,

Que depuis le mois de mars 2020, la requérante éprouve d'énormes difficultés suite à la crise sanitaire COVID-19 à faire face au paiement de ses factures et au respect des obligations contractuelles vis-à-vis de ses fournisseurs,

Que la requérante risque de subir un préjudice grave difficilement réparable si l'arrêté de fermeture n'est pas rapidement levé et annulé,

Que les troubles à l'ordre public invoqués par la partie adverse à l'appui de sa décision de fermeture ne sont pas établis,

Qu'il n'est pas démontré à ce jour que la requérante serait impliquée dans un trafic de stupéfiants depuis de nombreux mois,

Qu'elle a été inculpée par le Magistrat instructeur suite uniquement à l'existence de certains indices,

Que l'enquête diligentée par le Magistrat instructeur dans ce dossier est loin d'être terminée ».

La partie adverse critique la recevabilité de ce moyen unique en faisant valoir que la requérante n'expose pas la manière dont l'acte attaqué aurait violé l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou encore le principe de proportionnalité.

VI.2. Appréciation

Aux termes de l'article 2, § 1^{er}, 3°, du règlement général de procédure, la requête doit contenir un exposé des moyens, c'est-à-dire l'indication de la règle de droit qui aurait été violée et la manière dont elle l'aurait été. Il s'agit là d'une exigence essentielle de la procédure, garante notamment du respect des droits de la défense, afin de permettre à la partie adverse de défendre la légalité de l'acte attaqué.

S'il est vrai que la requête aurait pu être plus explicite et plus précise sur les violations alléguées alors qu'elle est déposée par un avocat, il y a cependant lieu de constater que la partie adverse a bien compris la portée de ce moyen unique dans le développement de ses arguments en sorte que ses droits de la défense n'ont pas été mis en péril.

Sur le fond, l'acte attaqué a été adopté sur la base de l'article 9bis de la loi du 24 février 1921, précitée, qui dispose comme suit :

« Art. 9bis. Sous réserve des compétences des instances judiciaires et sans préjudice des articles 134^{ter} et *quater* de la Nouvelle loi communale, le bourgmestre peut, après concertation préalable avec les autorités judiciaires et après avoir entendu le responsable dans ses moyens de défense, décider de fermer un lieu pour une durée qu'il détermine, si des indices sérieux se présentent selon lesquels des activités illégales compromettant la sécurité et la tranquillité publiques et qui concernent la vente, la livraison ou la facilitation de la consommation de substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques ou de substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes se passent à plusieurs reprises dans ce lieu privé mais accessible au public.

La mesure de fermeture n'a plus d'effet si elle n'est pas confirmée lors de la réunion qui suit du collège du bourgmestre et des échevins et elle est portée à la connaissance du conseil communal de la première séance qui suit.

La mesure de fermeture qui ne peut pas dépasser la durée de six mois peut être prolongée pour une même période après avis favorable du conseil communal, pour autant que de nouveaux faits similaires sont survenus ou sont apparus depuis la décision initiale ».

Il ressort de cette disposition que c'est sur la base d'indices sérieux que le bourgmestre peut décider, en concertation avec les autorités judiciaires, de fermer un lieu privé où se déroulent des activités illégales en lien avec un trafic de stupéfiants. Il n'est donc pas question, à ce stade de la procédure, de juger de la culpabilité des personnes qui pourraient être impliquées dans ce trafic mais il convient de démontrer que ces activités illégales compromettent la sécurité et la tranquillité publiques. L'acte attaqué explique pour quelles raisons les autorités ont, en l'espèce, décidé que les activités menées tant dans le magasin qu'aux abords de celui-ci touchaient à la vente de stupéfiants et en quoi celles-ci étaient de nature à

compromettre la tranquillité et la sécurité publiques. L'acte attaqué ne prend nullement attitude sur les responsabilités des personnes qui seraient éventuellement liées à ces activités ou sur la tolérance dont elles auraient fait preuve. Par ailleurs, dès lors que la mesure ne vise que la fermeture du magasin, il ne peut être question d'une violation de la présomption d'innocence puisque la requérante n'est pas mise en cause par l'acte attaqué.

Quant à la proportionnalité de la mesure attaquée, il ressort de la motivation de la décision qu'elle est justifiée au regard de la nature et de la gravité des faits, la quantité de stupéfiants ainsi que les sommes d'argent trouvées sur place démontrent qu'une activité illégale a été mise en place, dans ce commerce, depuis un certain temps.

Il s'ensuit que l'acte attaqué est correctement motivé et que la mesure qu'il impose est proportionnée aux activités qui se sont déroulées dans le magasin ici en cause.

Le moyen unique n'est en conséquence pas fondé.

Les conclusions du rapport peuvent également être suivies.

Le rejet du recours en annulation entraîne, par voie de conséquence, celui de la demande de suspension.

VII. Indemnité de procédure

Dans sa note d'observations, la partie adverse sollicite une « indemnité de procédure », à la charge de la requérante, sans en préciser le montant. Il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui accorder une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La requête en annulation et la demande de suspension sont rejetées.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 17 juin 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht