

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.830 du 19 juin 2023

A. 228.201/XV-4102

En cause : **la société privée à responsabilité limitée SVAOMLIA**,
ayant élu domicile chez
M^e Etienne PIRET, avocat,
rue Antoine Dansaert 92
1000 Bruxelles,

contre :

la ville de Bruxelles, représentée par
son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Gaëtan VANHAMME et
Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocats,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 mai 2019, la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Svaomlia demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du 17 mai 2019 de Monsieur le bourgmestre de la ville de Bruxelles ordonnant, “en vue de maintenir la sécurité et la tranquillité publique autour” dudit établissement, la fermeture de l'établissement “City 54” sis Boulevard Emile Jacqmain, 78 à 1000 Bruxelles, pour une période de quatre mois prenant cours à dater de la notification dudit arrêté » et, d'autre part, l'annulation de celle-ci.

II. Procédure

Un arrêt n° 244.663 du 29 mai 2019 a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves Delval, premier 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 14 décembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 janvier 2023.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Kader Bas, *loco* M^e Etienne Piret, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Gaëtan Vanhamme, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier auditeur, 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

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 244.663, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Extension de l'objet du recours

Le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles ayant confirmé l'arrêté attaqué lors de sa séance du 23 mai 2019, il y a lieu d'étendre d'office l'objet de la demande à cette décision.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un premier moyen « de l'absence d'impartialité subjective ».

Après avoir exposé que « l'autorité administrative doit justifier d'une impartialité tout à la fois objective et subjective », elle fait valoir qu'« en communiquant, avant [son] audition [...], un projet de décision prévoyant déjà la fermeture temporaire de l'établissement exploité par [elle], la partie adverse a clairement à tout le moins suscité une apparence de partialité ». Elle en déduit que « la décision querellée doit donc en tout état de cause être annulée ».

Dans son mémoire en réplique, elle ajoute qu'une telle communication « évoque clairement », d'une part, « qu'une décision, préjudiciable à la partie requérante, est déjà (seule) envisagée » et, d'autre part, « la partialité (à tout le moins subjective) de la partie adverse ». Elle précise qu'aucune disposition ne prévoit ni n'impose la communication d'un projet de décision préjudiciable avec la convocation et que cette situation « ne découle pas non plus des structures de l'administration active ». Elle estime que l'information que la procédure pourrait aboutir à la fermeture de l'établissement n'impose et ne justifie pas d'adresser un projet de décision ordonnant déjà la fermeture de cet établissement et que la communication d'un tel projet indique qu'une décision préjudiciable est déjà seule envisagée ou envisageable.

Dans son dernier mémoire, elle rappelle que le principe d'impartialité doit être appliqué à tout organe de l'administration active et qu'il suffit qu'une apparence de partialité ait pu susciter un doute légitime quant à l'aptitude à aborder la cause en toute impartialité. Elle ajoute que ce principe est violé lorsqu'une personne participant à la procédure intervient avec un parti pris de nature à compromettre la sérénité de la décision. Elle estime qu'« au regard d'une procédure de nature à aboutir soit à l'adoption d'une décision ordonnant la fermeture, soit à l'adoption [d'une décision] n'ordonnant pas la fermeture, la communication, par l'administration, avant l'adoption de la décision, d'un projet de décision ordonnant la fermeture (non accompagné d'un projet de décision décidant de l'absence de fermeture) révèle ou est, à tout le moins, objectivement de nature à être appréhendé par le destinataire de cette communication comme révélant que ladite administration envisage au moins *a priori* que soit décidée la fermeture de l'établissement considéré, avant même de l'entendre en ses observations et en ses moyens ». Elle

n'aperçoit pas en quoi l'obligation de préparer les dossiers implique de préparer un seul projet de décision rejetant les moyens et observations de son destinataire, avant même qu'il ait pu faire part de ses observations. Elle n'aperçoit pas non plus en quoi « l'établissement d'un tel projet (ou subsidiairement l'établissement d'un seul tel projet et non également d'un projet n'ordonnant pas la fermeture) procèderait de la nature spécifique et de la structure de l'administration active et/ou d'une application normale de la loi ». Selon elle, « la communication d'un tel projet de décision (alors que l'adoption d'une décision ne faisant pas droit à la demande de fermeture de l'établissement considéré doit en principe être tout autant envisageable de la part de l'autorité avant audition de la personne concernée) ne relève évidemment pas non plus de l'information de la personne concernée quant à une suite possible de la procédure développée à son égard mais évoque clairement une décision préjudiciable déjà seule envisagée ou seule envisageable ».

V.2. Appréciation

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, sur lequel se fonde l'acte attaqué, impose au bourgmestre d'entendre dans ses moyens de défense le responsable du lieu dont il envisage la fermeture.

L'audition préalable permet à l'administré de faire valoir ses arguments, mais aussi à l'autorité de décider en connaissance de cause.

La procédure d'audition n'étant pas organisée par la loi, il convient de se référer aux exigences du principe général de droit de l'audition préalable, applicable lorsque l'autorité administrative envisage l'adoption d'une mesure grave, de caractère non disciplinaire, prise en raison du comportement de l'administré, voire même de toute mesure grave indépendamment de son comportement.

Ce principe impose à l'autorité administrative d'avertir explicitement la personne concernée de la mesure qu'elle entend prendre ainsi que des motifs la justifiant. Elle est également tenue de l'informer de l'objet et du but de l'audition afin qu'elle puisse s'expliquer utilement. Elle doit offrir à l'intéressé la possibilité de prendre connaissance du dossier et lui laisser un délai suffisant pour lui permettre de faire valoir utilement ses observations.

En l'espèce, la partie adverse a transmis à la partie requérante un projet d'arrêté et l'a invitée à prendre connaissance du dossier administratif et à venir exposer oralement ses moyens de défense. Le seul fait de transmettre un projet d'arrêté de fermeture de l'établissement n'est pas de nature à établir un manque d'impartialité de l'autorité administrative. Il permet au responsable d'être parfaitement informé de la mesure que l'autorité envisage de prendre et des motifs susceptibles de la justifier. Il met ainsi le destinataire de l'acte en mesure de faire valoir utilement ses observations sur les motifs de fait et de droit de la décision envisagée.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Second moyen

VI.1. Thèses des parties

La partie requérante prend un second moyen de « la violation des articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, de la violation de l'article 9bis, al. 1^{er}, 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', des articles 1, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et/ou de l'absence de motifs et/ou du devoir de minutie et ou de l'article 6.2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Après avoir rappelé la portée de ces principes et dispositions, elle expose que l'acte attaqué n'identifie pas les indices sérieux d'activités illégales (actuelles) visés par l'article 9bis, précité, que le dossier administratif ne contient aucun élément de nature à constituer des indices sérieux d'activités illégales (actuelles), que l'acte attaqué mentionne qu'il serait « impossible d'exposer ces faits plus avant » et qu'il « ne justifie pas [...] d'un rapport de proportionnalité » en ce qu'il ne démontre pas la nécessité d'une décision de fermeture par rapport à d'autres mesures permettant de lutter contre les méfaits du trafic de drogue. Selon elle, la motivation de l'acte attaqué ne justifie pas – et le dossier administratif n'étaye pas – l'affirmation selon laquelle l'établissement qu'elle exploite faciliterait, en raison de son laxisme, la présence de consommateurs de produits stupéfiants et le trafic de ceux-ci.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève, notamment, une exception d'irrecevabilité du moyen en ce qu'il est pris de la violation du Code de droit Économique et de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme. Elle estime que le requérant n'y consacre aucun développement.

La partie requérante réplique que l'emploi du présent dans l'article 9bis, précité, implique que « seule la constitution actuelle de la situation invoquée peut en justifier l'application ». Elle relève que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse ne conteste pas que l'acte attaqué n'identifie pas d'indice actuel au moment de son adoption. Quant aux trois dossiers évoqués dans le rapport de police auquel se réfère l'acte attaqué, elle relève qu'ils ne sont pas produits, qu'elle n'en a pas eu une connaissance exacte et qu'il n'est pas possible de s'assurer que la synthèse qu'en fait la partie adverse est correcte. Elle déduit du fait que l'article 9bis prévoit d'entendre le responsable de l'établissement concerné que lui seul peut faire l'objet de la décision. Elle expose qu'elle exerce son activité depuis le 15 janvier 2019 de sorte que des faits antérieurs à cette date ne peuvent justifier la mesure prise à son égard. Elle ajoute que « le développement de faits tels que ceux visés à l'article 9bis de la loi du 24 février 1921 postérieurement au 15 janvier 2019, dans les lieux litigieux, est tout particulièrement dépourvu d'étayement au terme de la décision attaquée ».

Dans son dernier mémoire, elle reproduit l'argumentation déjà développée et ajoute que « le développement de faits tels que ceux visés à l'article 9bis de la loi du 24 février 1921 postérieurement au 15 janvier 2019 (et même postérieurement au 1^{er} décembre 2018 (date de la prise de cours du bail conclu, s'agissant des lieux litigieux, pour le compte d'une société à constituer, avant constitution de la partie requérante) est tout particulièrement dépourvu d'étayement au terme de la décision attaquée ». Elle n'aperçoit pas les pièces du dossier administratif présentant des indices sérieux d'activités illégales visées à l'article 9bis, précité, qui se seraient déroulés, à plusieurs reprises, durant cette période. Elle se fonde sur les travaux préparatoires de la loi du 24 février 1921, précitée, sur de la doctrine et sur de la jurisprudence, pour faire valoir que la fermeture ne peut être décidée aveuglément et qu'elle doit « tenir compte des efforts de l'exploitant lui-même ». Elle estime qu'en l'espèce, l'acte attaqué ne prend pas en considération ses efforts, dont elle a fait état au cours de la procédure, et n'y fait même pas écho dans la motivation formelle.

VI.2. Appréciation

L'exception soulevée par la partie adverse est fondée en tant qu'elle porte sur l'article 6.2. de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la partie requérante ne consacrant aucun développement à une éventuelle violation de cette disposition.

En revanche, l'exception n'est pas fondée en tant qu'elle porte sur les articles II.3 et II.4 du Code de Droit économique, le moyen pouvant se comprendre, avec bienveillance, comme portant notamment sur une atteinte disproportionnée à la liberté d'exercer l'activité économique de son choix et à la liberté d'entreprendre consacrées par ces dispositions.

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif.

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 134^{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, d'apprécier 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. Il n'appartient pas à l'autorité communale de démontrer l'implication personnelle du gérant dans ces activités, il suffit qu'elle puisse se prévaloir d'indices sérieux selon lesquels des activités illégales liées au trafic de stupéfiants se déroulent dans l'établissement de ce dernier.

En l'espèce, l'acte attaqué expose clairement les indices sérieux qui justifient la mesure de fermeture. Il relève notamment que, selon les informations fournies par les services de police, « le débit de boissons susmentionné est une pierre angulaire du trafic de stupéfiants dans le quartier Yser/Alhambra, représentant plus de cent transactions par jour », que l'établissement est « la base logistique de l'organisation criminelle albanaise qui sévit dans ce quartier » et que « les dealers y attendent leurs clients et/ou se déplacent à partir de ce café pour finaliser des transactions frauduleuses ».

Ces indices sérieux ressortent à suffisance du rapport de police du 17 avril 2019, qui fait lui-même état de trois dossiers répressifs, résumés comme il suit :

« Dossier 1- BR.60.LL.083070/2018. –

Le 13/08/2018, nos services privent de liberté B. Xr et G. E. pour vente de cocaïne et ce en flagrant délit. Les observations menant à ces arrestations ont pu établir que les deux suspects allaient et venaient sans cesse du City 54 d'où ils organisaient leurs ventes. En outre, l'audition de A M, client intercepté - nous apprend que ce dernier achetait de la cocaïne aux suspects précités à l'intérieur de l'établissement.

DOSSIER 2 - BR.60.LL.095840/2018 faisant l'objet du dossier 18/87 de Mme la Juge d'Instruction [...] - Du 19/09/2018 au 25/10/2018.

Dans le cadre de ce dossier, des observations ont également été mises en place. C'est de cette façon que nous avons pu apercevoir K. H. et B. X. vendre des produits stupéfiants (encore de la cocaïne) depuis le City 54. Les nombreuses auditions de clients ayant eu lieu après l'arrestation des suspects nous a permis d'établir que de nombreux rendez-vous avaient lieu au sein du City 54 dans le but de vendre de la cocaïne. Dossier générant la délivrance de divers mandats d'arrêts et la saisie connexe de 250 gr de cocaïne.

Dossier 3 - BR.60.LL.117985/2018 faisant l'objet du dossier 18/89 de Mme la Juge d'Instruction [...] - Du 19/11/2018 au 12/03/2019. toujours en cours

Dans le cadre de ce troisième dossier répressif - il ressort des éléments d'enquête diligentés à l'encontre des suspects, lesquels seront les mêmes que mentionnés plus haut, soit les 4 nommée K. H., - G. E., - B. X. et D. F. Ces devoirs d'enquête nous ont indiqué que de nombreux rendez-vous journaliers avaient lieu au sein du City 54 en vue de vendre de la cocaïne sur une période s'étalant du 04/02/2019 au 12/03/2019. En outre, il est apparu que le personnel de cet établissement n'hésitait pas à abriter les suspects ou à dissimuler les produits stupéfiants en cas de présence policière inopportune. Dans ce dossier, piloté par [...], Juge d'Instruction à Bruxelles une perquisition visant l'établissement, ce qui nous a

permis d'appréhender K. H., tête pensante présumée du réseau et ce le 12/03/2019. De plus quelques 500gr de cocaïne ont été saisis chez les personnes arrêtées ».

De ces trois dossiers répressifs, le rapport de police déduit ce qui suit :

« Nous pouvons en conclure que cet établissement apporte un concours essentiel aux suspects dans le but d'écouler leur marchandise dans le quartier Yser-Alhambra Ils peuvent y vendre des stupéfiants à l'abri des regards et les y cacher si nécessaire.

Le nombre de rendez-vous fixés dans ce débit de boisson, la durée d'action des suspects (depuis la mi-août 2018 jusque mi-mars 2019) impliquent indubitablement une complaisance de l'établissement à cet égard - laquelle ressort de l'enquête diligentée dans les dossiers cités supra.

Plus généralement, le City 54 est un point d'appui essentiel des suspects dans leur trafic, rassemblant en son sein et/ou à proximité immédiate des consommateurs et les suspects, lesquels y effectuent une partie de leurs ventes ».

La partie adverse a pu considérer, en vertu de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation et sur la base de ces éléments, qu'il existe des indices sérieux 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 déroulent au sein du commerce de la partie requérante.

Si certains procès-verbaux résumés dans le rapport de police visent des faits antérieurs à la reprise de l'établissement par la partie requérante, le troisième procès-verbal concerne notamment de « nombreux rendez-vous journaliers [...] en vue de vendre de la cocaïne » au cours de la période « s'étalant du 4 février 2019 au 12 mars 2019 », ce qui démontre que la reprise de l'exploitation par la partie requérante n'a pas mis fin aux faits qui justifient la mesure.

Les faits étayés par les pièces versées dans le dossier administratif fondent à suffisance l'acte attaqué. Ce n'est qu'en réponse aux observations formulées par la partie requérante, quant à la circonstance que les faits reprochés sont antérieurs à sa reprise de l'exploitation, que la représentante de la police a indiqué, d'une part, qu'« il y a eu d'autres faits ultérieurs imputables à l'établissement, mais que c'est la police judiciaire qui gère ces dossiers, et que, la procédure étant encore en cours, il n'est pas possible d'exposer ces faits plus avant » et, d'autre part, que « les rendez-vous des trafiquants quotidiennement constatés au sein de l'établissement dataient déjà du 4 février 2019 ».

La seule circonstance que l'article 9bis de la loi précitée impose d'entendre le responsable de l'établissement ne signifie pas que les faits justifiant la fermeture doivent lui être personnellement imputables. L'audition préalable permet non seulement à l'administré de faire valoir ses arguments, mais aussi à l'autorité de décider en connaissance de cause. Le responsable peut ainsi notamment l'informer des faits dont il a pu être le témoin et des mesures qu'il a déjà prises pour y mettre fin depuis qu'il exploite l'établissement.

L'acte attaqué indique en quoi « la situation engendre un trouble avéré de l'ordre et la tranquillité publiques », ce qui n'est pas contesté en soi par la partie requérante.

En ce qui concerne la bonne volonté de la partie requérante, l'acte attaqué relève que « le conseil de la gérante n'apporte aucune solution durable et ne dit pas en quoi, par exemple, sa cliente empêche l'accès à l'établissement ou série la clientèle ou prend des mesures par rapport à son personnel » et en déduit qu'« elle facilite par son laxisme la présence de consommateurs de produits stupéfiants ». Cet élément a donc été pris en compte par la partie adverse, qui a motivé sa décision sur ce point.

Le grief pris de la violation du principe de proportionnalité revient à invoquer une erreur manifeste d'appréciation quant à l'importance de la mesure adoptée. Le contrôle de proportionnalité, dans ce contexte, doit demeurer marginal en manière telle que seule pourrait être censurée l'appréciation manifestement disproportionnée dès lors qu'une autorité administrative comparable, normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes circonstances de fait et de droit, n'aurait pas adopté la même décision. Plus spécifiquement, le Conseil d'État juge que la durée de la période de fermeture relève, en principe, de l'appréciation que l'autorité porte en opportunité et qu'il n'appartient au Conseil d'État de sanctionner qu'en cas d'appréciation manifestement déraisonnable

En l'espèce, il ressort de la motivation de l'acte attaqué, qui relève la gravité des troubles et le fait que la gérante n'y apporte aucune solution durable, que la mesure est justifiée au regard de la nature et de la gravité des faits. Il n'est pas démontré que l'appréciation émise par la partie adverse, quant à la durée de la fermeture, serait manifestement déraisonnable, au regard de ces motifs.

Le second moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 40 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 19 juin 2023, par :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly