

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

n° 257.691 du 19 octobre 2023

A. 240.219/XV-5640

En cause : **la société en nom collectif SHARK WAY,**

ayant élu domicile
place Bethléem 3 A
1060 Bruxelles,

contre :

la commune de Saint-Josse-Ten-Noode,

représentée par son collègue des bourgmestre et échevins,

ayant élu domicile chez

M^{es} Marc UYTENDAELE, Anne FEYT et
Victoria VANDERLINDEN, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 octobre 2023, la société en nom collectif (SNC) Shark way demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « l'arrêté de police du bourgmestre du 28/09/2023 qui ordonne la fermeture du magasin à 1210 Bruxelles, rue Linné 83 pour une période de six mois ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 6 octobre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 octobre 2023.

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

Par un avis du 17 octobre 2023, l'affaire a été remise au 19 octobre 2023.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Michael De Roeck, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Victoria Vanderlinden, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, 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. La société requérante exploite, entre-autre, l'établissement Shark way express, situé rue Linné, 83 à 1210 Saint-Josse-ten-Noode, lequel est notamment un magasin d'alimentation et de librairie.

2. Le 4 juillet 2023, un contrôle de police est effectué dans l'établissement Shark way express. Les constatations des services de police indiquent ce qui suit :

« [...] Lors du contrôle l'Afsca et nous même avons constaté la présence d'excréments de souris sur les étagères, et un peu partout dans le magasin et ainsi que de nombreuses souris mortes dans la cave de l'établissement. J'attire votre attention que ce commerce a déjà fait l'objet d'une fermeture par l'Afsca pour les mêmes raisons (2^{ième} fermeture pour excréments de souris). Nous avons invité le gérant à [...] faire le nécessaire pour nettoyer son commerce et de prendre contact avec l'Afsca quand tout sera nettoyé afin d'ouvrir le plus rapidement son commerce ».

À l'audience, la partie requérante indique que, depuis, son établissement est fermé.

3. Par un courrier recommandé du 19 juillet 2023, le gérant de l'établissement Shark way express est convoqué par le bourgmestre de la commune de Saint-Josse-ten-Noode, afin d'être entendu sur ces problèmes d'hygiène à la date du 3 août.

Par un courriel du 26 juillet 2023, la partie requérante sollicite un report, en raison d'un séjour à l'étranger. L'audition a finalement lieu le 20 septembre.

Lors de cette audition, la commissaire de police présente indique que « trois rapports de l'AFSCA ont été rédigés depuis 2022 », qu'« une première fermeture a eu lieu en janvier 2023 en raison d'un manque d'hygiène considérable, notamment dû à la présence d'excréments de souris et de souris mortes dans l'établissement » et que « lors d'un nouveau contrôle en juillet 2023, des souris mortes et des excréments de souris ont, à nouveau, été retrouvés dans le commerce ». Elle précise que « les excréments de souris étaient présents en quantité très importante, partout, et même dans les bocaux à bonbons destinés aux enfants ».

4. Le procès-verbal de cette audition est transmis au gérant de la partie requérante le 20 septembre 2023, la possibilité lui étant offerte d'y réagir dans les 24 heures, ce qu'il ne fait pas.

5. Le 28 septembre 2023, le bourgmestre de la partie adverse prend un arrêté de fermeture de l'établissement pour une durée de six mois. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation « du principe de la proportionnalité ».

Elle estime que la fermeture de six mois, ordonnée par l'arrêté de police attaqué, est disproportionnée avec le but à atteindre. Elle indique que, dès les constatations opérées le 4 juillet 2023, elle a immédiatement remis le magasin en état de propreté totale et a fait contrôler son commerce par les services de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA) le 12 juillet 2023. Elle

fait valoir que ceux-ci ont dressé un rapport favorable constatant que le danger pour la sécurité alimentaire a été éloigné, que les locaux ont été nettoyés, qu'il n'y a plus de déjections de nuisibles dans le magasin, que les DDM'S dépassées ont été évacuées et que le poste de lavage des mains est correctement équipé (eau, chaude, savon, papier). Elle en conclut que le magasin est « en règle d'ouverture » et « de pouvoir recevoir sa clientèle en toute sécurité ». Elle s'interroge sur les raisons d'une période de six mois de fermeture.

2. La partie adverse fait valoir qu'il ne peut lui être reproché « d'avoir considéré qu'il était impossible de remettre le magasin en état de propreté suffisant dans un délai plus court qu'un délai de 6 mois » ni « d'avoir estimé que la présence d'excréments de souris un peu partout dans le magasin, les nombreuses souris mortes dans la cave de l'établissement et le fait que le magasin avait déjà fait l'objet de fermetures par l'AFSCA pour ces raisons, justifiaient une fermeture du magasin pendant plusieurs mois pour traiter le problème à la source ».

V.2. Examen

1. Le principe général de droit de la proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant un acte administratif et son objet et que la mesure qu'il cristallise soit en rapport raisonnable avec les éléments factuels qui la fondent, soit justifiée et ne procède pas d'un quelconque arbitraire. Une telle appréciation relevant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal et ne peut, au regard du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste, c'est-à-dire tel qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pu prendre la même décision, de sorte qu'il ne peut censurer qu'une erreur manifeste d'appréciation.

2. En l'espèce, il ressort du procès-verbal d'audition du gérant de la partie requérante que la commissaire de police, présente, a indiqué que « trois rapports de l'AFSCA ont été rédigés depuis 2022 », qu'« une première fermeture a eu lieu en janvier 2023 en raison d'un manque d'hygiène considérable, notamment dû à la présence d'excréments de souris et de souris mortes dans l'établissement » et que « lors d'un nouveau contrôle en juillet 2023, des souris mortes et des excréments de souris ont, à nouveau, été retrouvés dans le commerce ». Elle a également précisé que « les excréments de souris étaient présents en quantité très importante, partout, et même dans les bouches à bonbons destinés aux enfants ».

3. L'auteur de l'acte attaqué a ainsi considéré que les constats opérés le 7 juillet 2023, alors que le « commerce a déjà fait l'objet d'une fermeture par l'AFSCA pour les mêmes raisons », font craindre un risque sérieux d'atteinte à l'ordre public et plus particulièrement, à la salubrité et à la santé publique. Il précise encore que « les souris sont des animaux nuisibles qui peuvent être dangereux pour les êtres humains, dès lors que celles-ci sont porteuses de virus et de bactéries et peuvent transmettre des maladies graves, notamment par le biais de leur urine et excréments » et que « ceci est d'autant plus grave que cet établissement est un commerce de détail, de type alimentaire ».

4. Interrogé quant à ses éventuelles observations à propos des faits qui ont donné lieu au constat du 7 juillet 2023, lors de son audition le 20 septembre 2023, le gérant de la partie requérante a déclaré que « l'établissement a effectivement déjà fait l'objet d'une fermeture d'une semaine à la suite des problèmes d'hygiène, notamment constatés lors de contrôles de l'AFSCA » et que les contrôles cités par la commissaire de police sont exacts.

5. Il ne ressort pas de ce procès-verbal que le gérant de la partie requérante aurait fait valoir à l'occasion de cette audition le fait que le commerce avait été nettoyé et avait fait l'objet d'un contrôle favorable de l'AFSCA.

6. Toutefois, il ressort d'une pièce du dossier administratif qu'en annexe au courriel envoyé par la partie requérante à la partie adverse, le 26 juillet 2023, étaient joints non seulement ce rapport favorable de l'AFSCA mais également le rapport d'intervention de la société de nettoyage « *Treatment pest control* » dans l'établissement au mois de juillet 2023.

7. Par conséquent, cette pièce établit que la partie adverse avait connaissance du nettoyage et de la remise en état du commerce avant de prendre sa décision. Elle n'en fait cependant pas état dans l'acte attaqué et n'indique pas les raisons pour lesquelles, malgré ces éléments, elle estime que l'exploitation de l'établissement présente toujours un risque d'atteinte à la salubrité et la santé publique, en manière telle qu'une mesure de fermeture de six mois s'impose. Cette durée n'est en aucune manière justifiée dans l'arrêté attaqué. L'élément développé dans la note d'observations, selon lequel elle se justifie pour pouvoir traiter le problème des nuisances à sa source, ne se trouve pas dans l'acte attaqué. Au vu de ces différents éléments, la proportionnalité de la mesure de fermeture de six mois n'est pas suffisamment justifiée.

8. Dans cette mesure, le moyen unique est sérieux.

VI. Urgence et extrême urgence

VI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante précise tout d'abord avoir introduit sa demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence, dans les délais les plus courts, dès lors que l'arrêté de police attaqué a été notifié le 28 septembre 2023 et qu'elle en a pris connaissance le 2 octobre 2023.

Elle ajoute ensuite que la fermeture pendant six mois lui fera perdre sa marchandise, sa clientèle, l'obligera à licencier ou à mettre au chômage technique ses employés et l'empêchera de payer son loyer (1000 euros par mois) et ses charges, et de verser le salaire de son gérant. Elle en déduit que l'exécution de l'arrêté attaqué la conduit inévitablement à la faillite.

VI.2. Examen

1. En agissant en référé d'extrême urgence, la partie requérante doit démontrer précisément en quoi l'exécution de l'acte attaqué lui fait craindre un péril imminent, grave et difficilement réversible. S'il n'est pas contesté que la fermeture de l'établissement est « imminente », dès lors qu'elle est déjà intervenue, il revient, en revanche, à la partie requérante de démontrer concrètement la gravité et le caractère difficilement réversible du péril.

2. À ce titre, la partie requérante fait valoir l'existence d'un préjudice économique. Un tel préjudice est inhérent à toute fermeture ou cessation d'une activité économique et est, en principe, réparable dès lors qu'il peut être compensé par l'octroi de dommages et intérêts ou d'une indemnité réparatrice en cas d'annulation de l'acte attaqué. Il n'en va autrement que si la partie requérante établit concrètement que cette atteinte est elle-même à l'origine de conséquences irréversibles ou difficilement réversibles sur sa santé financière au point, notamment, de ne plus lui permettre de faire face à ses obligations à très brefs délais. La partie requérante doit donc démontrer que le péril engendré par l'acte attaqué est de nature à la placer dans une situation économique particulièrement difficile avec un risque de ne plus être en mesure de poursuivre son activité à l'issue de cette fermeture. À cet effet, elle doit non seulement brosser un tableau suffisamment représentatif de sa situation matérielle, mais également soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates.

3. En l'espèce, la partie requérante entend démontrer que « la fermeture qui n'a aucun sens » la dirige « inévitablement vers la faillite ». Pour étayer son propos elle dépose plusieurs pièces, dont il résulte que son loyer s'élève à 1000 euros, que ses charges salariales mensuelles s'élèvent à environ 3000 euros et qu'elle verse une provision hebdomadaire de 420 euros à l'Agence Messagerie Presse.

4. Elle ne dépose en revanche aucune pièce comptable permettant d'appréhender ses recettes, ses éventuelles réserves et plus généralement sa santé financière. À l'audience, elle signale avoir placé ses employés en chômage technique. Par ailleurs, les pièces déposées dans le dossier administratif permettent de constater que la partie requérante exploite un second commerce situé sur la commune de Saint-Gilles.

5. Par conséquent, bien que la durée extrêmement longue de la mesure de fermeture attaquée soit de nature à entraîner dans le chef de la partie requérante des difficultés financières indéniables, celle-ci n'apporte pas suffisamment d'éléments concrets permettant de conclure à la gravité et au caractère difficilement réversible du préjudice économique craint, nécessaire pour qu'une suspension de l'exécution de l'acte attaqué soit prononcée.

VII. Conclusion

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué n'est pas établie. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

VIII. Indemnité de procédure

Dans la mesure où la demande de suspension introduite selon la procédure d'extrême urgence n'est pas accompagnée d'une requête en annulation, les dépens doivent être liquidés dans le présent arrêt.

Dans sa note d'observations, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 octobre 2023, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly