CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA PRÉSIDENTE DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o 260.469 du 30 juillet 2024

A. 242.552/XV-6046

En cause : **la société à responsabilité limitée POLAT 26**,
ayant élu domicile chez
M^e Michaël PILCER, avocat,
avenue Albert-Élisabeth, 46
1200 Bruxelles,

contre :

la commune de Saint-Josse-ten-Noode,
représentée par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^es Marc UYTTENDAELE
et Eva LIPPENS, avocats,
rue de la Source, 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 juillet 2024, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision prise par arrêté de police du bourgmestre de la commune Saint-Josse-ten-Noode du 16 juillet 2024 de fermer [son] établissement sis à 1210 Saint-Josse-ten-Noode, chaussée de Haecht, 27, portant l'enseigne "Seven", pour une durée de 4 mois ».

II. Procédure

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66,6° et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Par une ordonnance du 23 juillet 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 juillet 2024.

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

M^me^ Florence Piret, conseillère d'État, présidente f.f., a fait rapport.

M^e^ Michaël Pilcer, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Eva Lippens, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoît Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, 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. Exposé des faits utiles

1. La partie requérante est une société qui exploite un établissement situé à Saint-Josse-ten-Noode, chaussée de Haecht, 27, sous l'enseigne « Seven ».

2. Le 7 février 2024, cet établissement fait l'objet d'une première décision de fermeture par la partie adverse.

Par un arrêt n° 258.911 du 23 février 2024, le Conseil d'État ordonne la suspension de l'exécution de cette décision qui est ensuite retirée par une décision du bourgmestre du 27 février 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.911).

3. Le 11 mai 2024, un contrôle de police a lieu dans l'établissement de la partie requérante. Un premier rapport est rédigé à la suite de ce contrôle.

Ce rapport de police du 12 mai 2024 contient les éléments suivants :

« <u>Relation des faits</u>

Ce jour, le 11/05/2024, nous organisons une opération pour les contrôles des établissements qui causent des nuisances et qui s'adonne[nt] à la vente de protoxyde d'azote.

[…]

Nous entrons dans la salle du débit de boissons et nous retrouvons différents petits ballons utilisés sur les sièges et tables. À gauche de l'entrée se trouve un comptoir avec une caisse. À côté de la caisse, nous retrouvons plusieurs sacs en plastique contenant des ballons vides.

[…]

Plus loin, à l'arrière, se trouvent la cuisine et l'espace de stockage. Dans l'espace de stockage nous retrouvons plusieurs boissons alcoolisées et de nombreux cartons contenant des bouteilles de gaz de protoxyde d'azote. Nous comptons 284 bouteilles de gaz de protoxyde d'azote […].

Dans la cuisine nous retrouvons une sacoche avec, à l'intérieur, 15 rouleaux de tickets de caisse enroulés et un carnet qui est utilisé comme journal comptable. Dans ce carnet il y a mentionné "*small*" qui correspond à une bouteille de 580 grammes de gaz protoxyde d'azote qui coûte 50 euros. Nous procédons à la saisie du carnet et des rouleaux de ticket qui font l'objet du procès-verbal subséquent 022616/2024. Nous constatons, sur base des chiffres dans le carnet, qu'il y a 1861 bouteilles vendues.

[…]

Mesures prises

Sur la base des faits susmentionnés, nous pouvons constater que les gérants s'adonnent à la vente de protoxyde d'azote. Dans la réserve de l'établissement, nous avons retrouvé des bouteilles/cartouches de protoxyde d'azote dans le but (ou du moins avec l'intention) de les utiliser dans la salle de l'établissement et afin de créer un effet euphorisant. Cette utilisation du protoxyde d'azote constitue un danger immédiat pour l'intégrité physique (santé) de l'utilisateur et/ou (en second lieu) des personnes présentes.

Pour préserver la sécurité publique et la tranquillité (notamment le danger d'accidents de la circulation, de violence, de risque d'explosion, *etc*.), nous avons procédé à la saisie administrative temporaire des bouteilles/cartouches de protoxyde d'azote en vertu de l'article 30 du WPA […]

En plus du danger immédiat mentionné ci-dessus, l'utilisation du protoxyde d'azote peut également causer des nuisances à l'environnement.

Mesures demandées

Vu la loi du 24.02.1921 relative au commerce des substances vénéneuses, stupéfiants et psychotropes, désinfectants et antiseptiques et des substances pouvant être utilisées pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, notamment l'article 9*bis* ;

Vu les éléments de vente [de] bouteilles protoxyde d'azote par les gérants, nos services demandent à l'autorité administrative de la commune de Saint-Josse-ten-Noode de procéder à la fermeture temporaire de l'établissement précité en application de l'article 9*bis* de la Loi sur les Drogues pour des raisons de risque pour la sécurité et l'ordre publics.

Pour l'instant, nous conservons les bouteilles de protoxyde d'azote jusqu'à ce qu'une décision soit prise concernant leur éventuelle libération, leur conservation ultérieure ou leur destruction. Cependant, compte tenu des informations ci-dessus, nos services estiment que la sécurité publique et la tranquillité sont compromises. Par conséquent, nous demandons par la présente à l'autorité administrative de la commune de procéder à une mesure administrative.

Tenant compte de la sécurité publique/ordre public et afin de prévenir tout abus ultérieur, nous vous conseillons de faire détruire les biens par les services compétents ».

Sur le rapport est ajoutée la note manuscrite suivante :

« Pour complément d'information : Entretemps, le magistrat en charge du dossier a décidé de la saisie judiciaire des bouteilles de protoxyde d'azote trouvées lors du contrôle ».

Selon les déclarations de la partie requérante, l'établissement « Seven » fait l'objet d'une fermeture du 14 au 16 mai 2024.

4. Le 15 mai 2024, le bourgmestre de la partie adverse adresse un courriel au Parquet de Bruxelles pour lui demander, dans le cadre de la concertation prévue par 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 (ci-après : « loi du 24 février 1921 »), s'il a des objections à ce que soit entamée la procédure visée à cet article 9*bis* sur la base des informations qui lui ont été communiquées par les services de police.

Le lendemain, le substitut du procureur du Roi répond que « [s]on Office n'y voit pas d'objection ».

5. Par courrier du 22 mai 2024, le gérant de la partie requérante est convoqué pour une audition devant le bourgmestre.

La lettre de convocation précise ce qui suit :

« Il est porté à notre connaissance par les services de police que l'exploitation de votre établissement conduit à troubler la sécurité et la tranquillité publiques.

En effet, il ressort du contrôle de police effectué dans votre établissement en date du 11 mai 2024 à 23h30 que celui-ci serait un lieu permettant la consommation et/ou la vente de produits répertoriés comme stupéfiants ou assimilés au regard de [la loi du 24 février 1921].

Suite à ces constatations, nous vous invitons à vous présenter le 10 juin 2024 à 9h45 précises à la salle du Conseil de l'Hôtel communal […] pour faire valoir vos observations lors d'une audition devant le Bourgmestre.

Lors de cette audition, il vous sera loisible d'être assisté par une personne de votre choix. Vous êtes également informé qu'un arrêté de fermeture d'une durée maximale de six mois pourrait être pris à l'encontre de votre établissement à l'issue de cette audition en application de l'article 9*bis* de la loi précitée.

[…]

Nous vous prions de trouver, en annexes, le dossier administratif complet qui a été constitué à charge de votre société, ainsi que l'avis du Ministère public tel que requis par l'article 9*bis* de la loi précitée ».

Le 6 juin 2024, le conseil de la partie requérante demande un report de l'audition, ce qui est accepté par la partie adverse. Une nouvelle audition est fixée à la date du 1er juillet 2024.

6. Le 12 juin 2024, un nouveau contrôle de police a lieu. À la suite de ce contrôle, un deuxième rapport est rédigé.

Ce rapport de police, du 18 juin 2024, contient les éléments suivants :

« Constatations :

[…]

En date du 15/04/2024, notre collègue […] a établi une sanction administrative communale BR.92.L6.017964/2024 pour utilisation de protoxyde d'azote dans l'enceinte du bâtiment.

En date du 12/05/2024, l'établissement le Seven […] a fait l'objet d'une fermeture administrative par l'officier […] dans le cadre d'une ops ciblée, où 288 bouteilles de protoxydes d'azote y avaient été découvertes et saisies […].

En date du 12 juin 2024, suite à une réquisition pour tapage, nos collègues [ont] constaté également la consommation de protoxyde d'azote sur place, ainsi que la saisie d'une vingtaine de cartons de 6 bouteilles de ce produit. Dans ce cadre, le PV BR.60.L6.028068/2024 a été établi et la fermeture de l'établissement pour 24 heures a été ordonnée […]

Le Procureur du Roi […], au vu de ces faits à répétition, a fait apposer les scellés sur l'établissement le "Seven" dans l'attente d'une éventuelle décision de fermeture administrative. Et nous vous en informons par le présent, en précisant que la décision de son Office sera levée automatiquement le 20 juin prochain ».

La partie requérante expose qu'à la suite de ce contrôle du 12 juin 2024, l'établissement « Seven » fait l'objet d'une nouvelle fermeture pour une durée de 24 heures.

7. Le 1er juillet 2024, le gérant de la partie requérante et son conseil sont entendus par le bourgmestre de la partie adverse en présence de la cheffe de cabinet du bourgmestre, d'un membre du personnel de l'administration communale, de deux inspecteurs de police et du conseil juridique de la commune.

Lors de son audition, le gérant de la partie requérante déclare qu'il n'était pas présent au moment des contrôles de police. Son conseil ajoute que ce sont les clients de l'établissement qui amènent les substances illicites et non pas le gérant. Quant à la mesure de fermeture de l'établissement qui est envisagée, le conseil de la partie requérante rappelle qu'il faut respecter le principe de proportionnalité.

Le procès-verbal d'audition est communiqué au conseil de la partie requérante qui sollicite qu'il y soit mentionné que si l'audition a été interrompue, c'est parce que le bourgmestre a demandé au gérant et à son conseil de sortir en affirmant : « nous allons délibérer ».

8. Le 16 juillet 2024, le bourgmestre décide de fermer l'établissement de la partie requérante pour une durée de quatre mois.

Il s'agit de l'acte attaqué, envoyé à la partie requérante par courrier du 16 juillet 2024 et à son conseil par courriel du 17 juillet 2024

Il est ainsi rédigé :

« Le Bourgmestre,

Vu l'article 133, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale ;

Vu la loi du 24 février 1921 concernant le trafic de substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes, notamment en son article 9*bis* ;

Vu le courrier électronique du 15 mai 2024 du bourgmestre au Parquet de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles dans le cadre de la concertation préalable prévue par l'article 9*bis* de la loi précitée ;

Vu le courrier électronique du 16 mai 2024 du Substitut du Procureur du Roi, lequel confirme qu'il n'émet aucune objection quant à une fermeture administrative de l'établissement mieux repris ci-après ;

Considérant que les communes ont pour mission de garantir la sécurité des biens et des personnes et la tranquillité publique ;

Considérant que la Zone de Police de Bruxelles Nord a effectué des contrôles en date des 11 mai et 12 juin 2024 dans le café "Seven" sis chaussée de Haecht, 27 à 1210 Saint-Josse-ten-Noode et les rapports du 12 mai et du 18 juin 2024 y afférents ;

Considérant qu'il ressort du rapport de police du 12 mai 2024 que l'exploitation de la SRL POLAT 26, dont le siège est sis avenue de la Reine, 14 à 1030 Schaerbeek, portant l'enseigne "Seven", sise chaussée de Haecht, 27 à 1210 Saint-Josse-ten-Noode, présente des indices sérieux qu'une infraction répétée relative à la vente, la livraison de stupéfiants ou la facilitation de la consommation de stupéfiants se déroule ;

Qu'en effet, le rapport précité fait, notamment, état des éléments suivants :

- Un contrôle de police a eu lieu au sein de l'établissement dont question en date du 11 mai 2024 à 23h30 ;
- Lors de ce contrôle, les services de police étaient assistés par un maître-chien et son chien spécialisé en matière de stupéfiants ;
- Lorsque les services de police pénètrent dans l'établissement, ils trouvent différents petits ballons utilisés sur les sièges et les tables ;

- À côté de la caisse, sont trouvés plusieurs sacs en plastique contenant des ballons vides ;
- Malgré la présence d'un fumoir dont la porte d'accès est ouverte, des clients fument des chichas dans la salle principale ;
- Dans l'espace de stockage, sont trouvés de nombreux cartons contenant 284 bouteilles de protoxyde d'azote au total ;
- Dans la cuisine, est retrouvée une sacoche avec à l'intérieur 15 rouleaux de ticket de caisse enroulé et un carnet qui est utilisé comme un journal comptable ;
- Le carnet contient la mention "small", qui correspond à une bouteille de 580 grammes de protoxyde d'azote et qui coûte 50 euros. Le carnet et les rouleaux de ticket de caisse sont saisis ;
- Sur base des chiffres repris dans le carnet, la police constate que 1861 bouteilles de gaz hilarant ont été vendues ;
- Les gérants étaient présents lors dudit contrôle ;

Considérant le rapport de police du 18 juin 2024, duquel il ressort qu'un nouveau contrôle de police a eu lieu le 12 juin 2024 au sein de l'établissement dont question et lequel relève, notamment, les éléments suivants :

- À la base, les services de police sont intervenus pour tapage nocturne ;
- Une fois arrivés sur place, les services de police ont constaté, à nouveau, une consommation de protoxyde d'azote au sein de cet établissement ;
- Une vingtaine de cartons contenant respectivement 6 bouteilles de gaz hilarant ont été trouvés ;

Considérant, en outre, qu'aucun appel aux services de police de la part du gérant de l'établissement n'a été enregistré en vue de dénoncer ces infractions ;

Considérant le courrier du 22 mai 2024 envoyé par voie de recommandé, par lequel le gérant dudit établissement, Monsieur [U.A.], a été convoqué par le bourgmestre afin d'être entendu par ce dernier en date du 10 juin 2024 à 9h45, en application de l'article 9*bis* de la loi susmentionnée ;

Considérant le courrier électronique [du conseil du gérant susmentionné], par lequel celui-ci sollicite un report de l'audition précitée ; que cette demande a été acceptée par le bourgmestre ;

Considérant le courrier du 13 juin 2024 envoyé par voie de recommandé, par lequel le gérant dudit établissement, Monsieur [U.A.], a été convoqué par le bourgmestre afin d'être entendu par ce dernier en date du 1er juillet 2024 à 9h45, en application de l'article 9*bis* de la loi susmentionnée ;

Considérant que l'ensemble des pièces du dossier ont par ailleurs été notifiées à l'intéressé ainsi qu'à son conseil ;

Considérant que l'intéressé s'est présenté à l'audition prévue, accompagné de son conseil ; que lors de celle-ci, le gérant a contesté être impliqué dans les faits reprochés, car celui-ci "n'était pas présent dans son établissement. Il est présent sur place jusqu'à 23h30-00h environ et ensuite, il quitte son établissement, car il a un restaurant à gérer plus loin" ; que le conseil du gérant a, notamment, ajouté que "ce sont les clients de l'établissement qui amènent les substances illicites et non pas le gérant" ;

Vu le procès-verbal du 1er juillet 2024 joint en annexe, lequel a été notifié au gérant, ainsi qu'à son conseil, en date du 3 juillet 2024 ; que le gérant disposait ainsi d'un délai de 72 heures pour faire valoir ses éventuelles observations à ce sujet et qu'à défaut, le PV serait considéré comme accepté par l'intéressé ;

Considérant qu'à ce sujet, le conseil de l'intéressé a fait valoir les observations suivantes : "Je n'ai qu'une seule observation sur le PV au sujet de l'interruption de l'audition. Il est écrit ceci : "Monsieur le bourgmestre interrompt l'audition un instant". Je souhaiterai qu'il soit mentionné au PV que Monsieur le bourgmestre nous a demandé, à mon client et à moi, de sortir en affirmant "nous allons délibérer". Ceci me semblerait plus exact. Je n'ai pas d'autre observation à ce sujet" ;

Considérant qu'en conséquence, le gérant de l'établissement, Monsieur [U.A.], a pu exposer ses moyens de défense, de sorte que le principe *audi alteram partem* a bien été respecté ;

Considérant que l'article 9*bis* de la loi susmentionnée permet au bourgmestre de fermer un établissement accessible au public "en cas d'indices sérieux que des activités illégales ont lieu, lesquelles se rapportent à la culture, la fabrication, la vente, la livraison ou la facilitation de la consommation de substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques, d'objets ou de substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes" ;

Considérant qu'il découle des rapports de police des 12 mai et 18 juin 2024, qu'il existe bel et bien des indices sérieux selon lesquels des activités illégales compromettant la sécurité et la tranquillité publiques et concernant la facilitation de la consommation et/ou de la vente de substances illicites visées par la loi précitée se déroulent dans l'établissement litigieux ; que ces activités illicites sont localisées dans l'établissement litigieux ;

Considérant que la matérialité des faits n'est par ailleurs pas contestée par le gérant de l'établissement, Monsieur [U.A.] ;

Considérant que le Conseil d'État juge de manière constante que : "Au vu de l'article 9*bis*, de la [loi du 24 février 1921], il n'appartient pas à l'autorité communale de démontrer l'implication personnelle du gérant dans ces activités illégales, il suffit qu'elle puisse se prévaloir d'indices sérieux selon lesquels des activités illégales liées au trafic de stupéfiants se déroulent dans les établissements de ce dernier" (C.E., n° 244.273 du 24 avril 2019 […]).

Considérant que les arguments avancés par le gérant et son conseil ne sont pas de nature à convaincre le bourgmestre qu'il n'existe pas d'indices sérieux que des activités illégales en matière de stupéfiants se déroulent au sein de l'établissement dont question ;

Qu'en effet, les activités illégales susmentionnées compromettent indéniablement la sécurité et la tranquillité publiques ; qu'il est évident que celles-ci continueraient indubitablement à être troublées à l'intérieur et à l'extérieur de l'établissement si celui-ci demeurait ouvert ;

Considérant qu'il ressort de la concertation préalable avec l'autorité judiciaire que celle-ci n'a pas formulé d'objection à ce qu'une éventuelle mesure de fermeture temporaire de l'établissement soit prise par le bourgmestre ;

Considérant qu'il est nécessaire, afin de faire cesser cette mise en péril de l'ordre public, d'ordonner la fermeture temporaire et totale de l'établissement ;

Considérant que la durée de la fermeture à prononcer relève de l'appréciation que le bourgmestre porte en opportunité ; qu'il y a lieu toutefois de prendre une mesure proportionnée à la gravité du trouble à la tranquillité et à la sécurité publiques ;

Considérant qu'une fermeture de l'établissement de quatre mois est proportionnée à la nature et à la gravité des troubles relatés dans les rapports de police ; qu'une durée plus courte serait insuffisante et ne correspondrait pas à la nature et à la gravité des atteintes à l'ordre public ;

Considérant qu'en vertu de l'article 9*bis*, alinéa 2, de la loi précitée, le maintien des effets de la décision est subordonné à la confirmation de la mesure adoptée par le collège des bourgmestre et échevins à sa plus prochaine réunion ;

Considérant, pour le surplus, que le présent arrêté ne se prononce nullement sur la responsabilité, civile ou pénale, des personnes qui seraient éventuellement liées à ces activités ou sur la tolérance dont elles auraient fait preuve ; que dès lors que la mesure ne vise que la fermeture de l'établissement, il ne peut être question d'une violation du principe de la présomption d'innocence,

ARRÊTE :

Article 1er – La fermeture de l'établissement portant l'enseigne "Seven", sis chaussée de Haecht, 27 à 1210 Saint-Josse-ten-Noode est ordonnée pour une durée de quatre mois, à dater de la notification du présent arrêté par les services de police.

Article 2 – Les services de police sont chargés de veiller au respect du présent arrêté.

Article 3 – Le présent arrêté sera affiché sur la façade de l'établissement en question pendant toute la durée de la fermeture. La destruction ou l'enlèvement de l'affiche sera puni conformément au Règlement général de police de la commune de Saint-Josse-ten-Noode.

Le présent arrêté sera également notifié par recommandé à Monsieur [U.A.] et par courrier électronique à son conseil […].

Article 4 – Le présent arrêté sera proposé à la confirmation du collège des bourgmestre et échevins lors de sa plus prochaine réunion.

Article 5 – [Indication des voies de recours au Conseil d'État] ».

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1er, 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 1er.

V. Exposé de l'extrême urgence

V.1. Thèses des parties

La partie requérante rappelle que l'acte attaqué ordonne la fermeture de son établissement pour une durée de quatre mois. Elle indique que, durant ces quatre mois, elle devra faire face à d'importantes charges sans avoir de rentrées financières. Elle mentionne différentes dépenses, pour lesquelles des factures sont produites, dont des achats de marchandises, la location d'une voiture pour un montant mensuel de 1.335,84 euros, des frais d'électricité pour un montant mensuel d'environ 1.538,24 euros, des frais de personnel d'un montant mensuel de 3.116,35 euros ainsi qu'un loyer mensuel d'un montant de 2.500 euros. Elle ajoute que la fermeture de son établissement pendant quatre mois est de nature à lui faire perdre définitivement sa clientèle, ce qui implique qu'elle ne retrouvera pas son chiffre d'affaires habituel à sa réouverture. Elle souligne que le « Seven » est le seul établissement qu'elle exploite. Elle soutient qu'elle est donc confrontée à un risque important de faillite si son établissement devait être fermé pour une durée de quatre mois, ce qui est confirmé par son comptable. Elle précise encore qu'elle a déjà fait l'objet de trois fermetures du 7 au 23 février 2024, du 14 au 16 mai 2024, puis encore le 12 juin 2024, et que sa situation économique est donc très fragilisée. Elle fait valoir que l'exécution immédiate de l'acte attaqué portera gravement atteinte à ses intérêts dans un délai tellement bref qu'il n'est pas compatible avec le délai de traitement d'une affaire en annulation ni même avec celui d'une demande de suspension ordinaire. Elle considère que seule la procédure exceptionnelle d'extrême urgence est à même de prévenir utilement le dommage qu'elle craint. Elle estime avoir fait preuve de la diligence requise parce que l'acte attaqué lui a été notifié par un courrier du 18 juillet 2024 et qu'elle a introduit son recours le 23 juillet.

Dans sa note d'observations, la partie adverse ne formule aucune observation au sujet de l'extrême urgence.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

L'urgence requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une certaine gravité causé au requérant par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité éventuelle des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Il revient au requérant d'identifier *ab initio*, dans sa requête, les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de

nature à établir l'urgence. La charge de la preuve des conditions de l'urgence incombe au requérant, indépendamment des conditions propres à l'extrême urgence.

Par ailleurs, le recours à une procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnel en raison de ce que cette procédure réduit à un strict minimum les droits de la défense et l'instruction de la cause. Un tel recours ne peut être admis que lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors même que le référé ordinaire, de simple urgence, ne le pourrait pas. Le requérant doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible, selon la procédure adéquate. Cette double condition de diligence du requérant et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence.

En agissant en référé d'extrême urgence, la 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 intervenue le jour de la notification de l'acte attaqué, il appartient, en revanche, à la requérante de démontrer concrètement la gravité et le caractère difficilement réversible de ce péril.

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 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 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.

En l'espèce, la partie requérante indique qu'elle est « confrontée à un risque important de faillite si son établissement devait être fermé pour une durée de 4 mois comme l'ordonne l'acte attaqué ».

Pour étayer son propos, elle dépose diverses factures et pièces comptables, dont il résulte notamment qu'elle est déjà lourdement endettée et qu'elle doit faire face à des charges mensuelles importantes. Elle précise que le « Seven » est le seul établissement qu'elle exploite.

Elle dépose également une déclaration de son expert-comptable datée du 22 juillet 2024 selon laquelle elle « subirait une perte économique, préjudice important qui pourrait engendrer comme conséquence la faillite de la société dans le cas de la fermeture imposée d'une durée de 4 mois de l'établissement "Seven" situé chaussée de Haecht 27 à 1210 Saint-Josse-ten-Noode et ce d'autant plus qu'il a déjà fait l'objet d'une première fermeture durant la quasi-totalité du mois de février 2024 ».

La gravité et le caractère difficilement réversible du préjudice économique craint, qui ne sont pas contestés par la partie adverse, sont ainsi établis à suffisance.

La partie requérante a fait preuve de diligence en agissant le sixième jour suivant la notification de l'acte attaqué et une procédure de suspension ordinaire ne permettrait pas d'obvier le préjudice allégué.

Les conditions d'urgence et d'extrême urgence sont rencontrées.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèses des parties

A. Requête

La partie requérante prend un moyen unique « de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de l'article 9*bis* de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic de substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiants psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes, des articles 1er à 3 la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation matérielle des actes administratifs, du principe de proportionnalité, du principe d'impartialité et du principe de bonne administration ».

Elle résume les développements des deux premières branches du moyen unique en ces termes :

« Première branche

L’article 9*bis* de la loi du 24 février 1921 autorise le bourgmestre à fermer un établissement accessible au public si cela est nécessaire pour le maintien de l’ordre public, en cas d’indices sérieux que des activités illégales y ont lieu.

Par ailleurs, la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs implique qu’un acte administratif individuel doit contenir les raisons de fait et de droit qui fonde[nt] l’acte attaqué.

En l’espèce : l’acte attaqué n’explique pas les raisons pour lesquelles la présence de protoxyde d’azote dans l’établissement de la requérante serait de nature à compromettre la tranquillité et la sécurité publiques.

En effet, l’acte attaqué ne se réfère à aucun acte ou comportement précis qui aurait eu lieu, qui serait imputable à la consommation de protoxyde d’azote et qui compromettrait la sécurité ou la tranquillité publiques.

Il n’est donc pas établi, par l’acte attaqué, que la présence de protoxyde d’azote dans l’établissement de la requérante mettrait en péril l’ordre public.

Quant aux rapports de police (pièces n^{os} 2 et 3), ils ne constatent pas d’actes compromettant la sécurité et la tranquillité publiques en lien avec la consommation de protoxyde d’azote. Ainsi, le rapport de police du 12 mai 2024 (pièce n° 2 – points n^{os} 4 et 5) évoque seulement un risque pour la sécurité et la tranquillité publiques.

L’acte attaqué n’établit pas qu’il y aurait eu des atteintes à la sécurité et à la tranquillité publiques et il n’explique pas ce qui lui ferait craindre de telles atteintes.

En conclusion, même si la consommation excessive de protoxyde d’azote peut représenter un danger, tel n’est pas le cas d’une consommation raisonnée et occasionnelle.

La seule présence de protoxyde d’azote dans l’établissement de la requérante ne suffit pour établir une atteinte à l’ordre public.

Il revient dès lors à l’autorité qui prononce une mesure de fermeture qui se fonde sur l’article 9*bis* de la loi du 24 février 1921 d’établir, avec un degré de certitude élevée, que cette mesure de fermeture est nécessaire pour le maintien de l’ordre public. À défaut, le prescrit de l’article 9*bis* n’est pas rencontré.

Tel n’est pas le cas en l’espèce : l’acte attaqué n’établit pas que la sécurité et la tranquillité publiques seraient compromises par la présence de protoxyde d’azote dans l’établissement.

Pour cette raison, le prescrit de l’article 9*bis* de la loi du 24 février 1921 n’est pas rencontré par l’acte attaqué.

La motivation de l’acte attaqué, en ce qui concerne les conséquences de la présence de protoxyde d’azote dans l’établissement sur le maintien de l’ordre public est inexistante ou, au mieux, lacunaire.

Le principe de bonne administration est également violé.

Deuxième branche

L’acte attaqué mentionne :
• la mise en péril de l’ordre public ;
• la nature et à la gravité des troubles relatés dans les rapports de police.

De telles affirmations semblent ne pas tenir compte de la nature réelle du protoxyde d’azote et des dangers qui découleraient de sa consommation.

Si les rapports de police constatent bien la présence de protoxyde d’azote dans l’établissement, ils ne constatent pas de troubles mettant en péril l’ordre public.

Sur ce point, l’affirmation est inexacte. La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle est donc violée.

De plus, au regard des conséquences négatives de la consommation de protoxyde d’azote, qui restent relativement mesurées (voir *supra*), une fermeture d’une durée de 4 mois, qui mènera, avec une quasi-certitude, la requérante à la faillite, viole de manière manifeste le principe de proportionnalité et le principe d’impartialité.

En effet, une mesure de fermeture d’une durée de 4 mois n’est pas proportionnée au regard :
• de la nature des substances retrouvées dans l’établissement (du protoxyde d’azote) ;
• de l’absence de troubles liés à la consommation de protoxyde d’azote aux alentours de l’établissement (aucun).

La durée de la mesure de fermeture, au sujet de laquelle l’acte attaqué affirme qu’elle “est proportionnée à la nature et à la gravité des troubles relatés dans les rapports de police”, repose sur une motivation inadéquate et est entachée d’une erreur manifeste d’appréciation ».

B. Note d’observations

La réponse aux deux premières branches du moyen unique fait l’objet de développements qui sont résumés en ces termes :

« [quant à la première branche], la motivation de l’acte attaqué est suffisante au regard de la nature des faits reprochés, lesquels ne sont pas contestés par la requérante. En estimant que les faits constatés étaient d’une gravité suffisante pour justifier l’adoption de la décision contestée, la partie adverse n’a pas méconnu l’article 9*bis* de la loi du 24 février 1921 ni commis une erreur manifeste d’appréciation.

[…]

[quant à la deuxième branche], compte tenu de ce qui précède, la requérante ne peut raisonnablement être suivie lorsqu’elle indique que “les conséquences négatives de la consommation de protoxyde d’azote (…) restent relativement mesurées” et que, dès lors, une mesure de fermeture d’une durée de 4 mois n’est pas proportionnée.

L’illégalité de l’activité est relatée dans des rapports de police, dont la matérialité des faits n’est pas contestée par la requérante, et font suite à des réquisitions des services de police en raison de tapage et de nuisances.

Par conséquent, en estimant que la fermeture de l’établissement pendant 4 mois est une mesure adéquate afin de prévenir toute réitération de ces activités illégales,

le bourgmestre ne commet pas d'erreur d'appréciation et motive adéquatement sa décision au regard du principe de proportionnalité ».

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

La décision de fermeture d'établissement attaquée est fondée sur l'article 9*bis* de la loi du 24 février 1921. Cette disposition a été remplacée par l'article 44 de la loi du 15 janvier 2024 'relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics', entrée en vigueur le 17 février 2024. Dans sa nouvelle version, l'article 9*bis*, précité, prévoit ce qui suit :

« Sans préjudice 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 si cela est nécessaire pour le maintien de l'ordre public, fermer un établissement accessible au public en cas d'indices sérieux que des activités illégales ont lieu, lesquelles se rapportent à la culture, la fabrication, la vente, la livraison ou la facilitation de la consommation de substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques, d'objets ou de substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes. Cela n'est possible qu'après avoir entendu le responsable dans ses moyens de défense.

La mesure cesse immédiatement d'avoir effet si elle n'est pas confirmée par le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal à sa plus prochaine réunion.

La mesure de fermeture a une durée maximale de six mois, renouvelable deux fois. La décision de renouvellement de la mesure cesse immédiatement d'avoir effet si elle n'est pas confirmée par le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal à sa plus prochaine réunion ».

La mesure de fermeture adoptée sur le fondement de la disposition précitée doit donc être « nécessaire pour le maintien de l'ordre public ». Selon les travaux préparatoires de la loi du 15 janvier 2024, précitée, la nouvelle disposition « fait le rattachement entre la mesure de police envisagée, d'une part, et les compétences communales en matière de maintien de l'ordre public, d'autre part » (projet de loi 'relatif à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics', exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord., 2022-2023, n° 55-3152/001, p. 69). Cette précision fait suite à une remarque de la section de législation du Conseil d'État qui, dans son avis 72.195/2/AG du 12 décembre 2022, observait ce qui suit :

« L'article 9*bis* en projet [de la loi du 24 février 1921] est rédigé de manière telle que plus aucune référence n'est faite au lien nécessaire entre, d'une part, l'adoption d'une mesure de fermeture d'un établissement pour lequel il existe des indices sérieux que s'y déroulent des activités illégales liées au trafic de stupéfiants et, d'autre part, le maintien de la sécurité, de la tranquillité et/ou de la salubrité publiques.

Or, la section de législation a rappelé ce qui suit dans son avis 63.791/2 donné le 6 août 2018 sur un avant-projet de loi ‘relative à l’approche administrative communale’ :

> “Il y a aussi lieu de rappeler que, lorsqu’une autorité envisage de prendre une mesure de limitation des libertés qu’implique, par nature, l’exercice de pouvoirs de police administrative, elle est tenue d’établir que cette mesure est justifiée par une atteinte précise ou un risque précis d’atteinte à un aspect de l’ordre public dont elle a la charge : il faut, à tout le moins, qu’elle puisse concrètement se prévaloir de la crainte d’un danger ou d’une menace, un tant soit peu consistants ou réels, de troubles ou de propagation de troubles à l’ordre public dans une situation bien déterminée. En outre, il incombe à l’autorité d’établir, en fonction de la nature des faits sur lesquels elle se fonde, de leur gravité et des circonstances de la cause, que la mesure qu’elle envisage de prendre est nécessaire, adéquate et proportionnée : à cet égard, il importe tout particulièrement de s’assurer que les faits et les circonstances de la cause présentent avec les troubles à l’ordre public que tend à prévenir la mesure de police envisagée un rapport suffisamment direct et étroit pour pouvoir justifier celle-ci”.

Il est dès lors recommandé que l’article 9*bis* en projet fasse référence au critère de rattachement nécessaire entre la mesure de police envisagée et les compétences communales en matière de maintien de l’ordre dès lors que la mesure ne figurera pas dans la NLC mais dans une législation spécifique mobilisant, dans la disposition en projet, les compétences de police administrative générale des communes ».

En l’espèce, l’acte attaqué affirme que les activités illégales de vente, de livraison ou de facilitation à la consommation de protoxyde d’azote qui ont lieu dans l’établissement de la partie requérante compromettent la sécurité et la tranquillité publiques. Cette affirmation n’est toutefois étayée par aucun élément concret. Il n’est fait référence à aucun fait précis qui se serait produit, serait imputable aux activités illégales précitées et compromettrait l’ordre public.

Contrairement à ce qu’affirme l’acte attaqué, les rapports de police ne relatent pas l’existence de troubles mettant en péril l’ordre public. Certes, le premier rapport évoque un risque d’atteinte à l’ordre public, mais il le fait de manière très générale, en énonçant les dangers liés à l’utilisation et à la consommation de protoxyde d’azote. Il ne se réfère pas, de manière concrète, à la situation de l’établissement de la partie requérante. Quant aux nuisances ou au tapage dont font état les rapports de police pour justifier les contrôles sur les lieux, il n’est pas précisé qu’ils seraient liés à la présence de bouteilles de protoxyde d’azote trouvées sur place. Aucun élément concret dans les rapports ne vient d’ailleurs confirmer la réalité de ces nuisances et tapage.

La partie adverse ne peut *prima facie* être suivie lorsqu’elle affirme, dans sa note d’observations, que la vente de stupéfiants dans un lieu accessible au public

est « par essence » de nature à troubler l'ordre public et que la motivation de l'acte attaqué est suffisante au regard de « la nature » des faits reprochés.

D'une part, elle fait uniquement mention des « risques graves qu'engendre l'usage détourné du protoxyde d'azote » pour la santé ou en cas de conduite d'un véhicule. Elle n'établit pas pour autant que les activités illégales en cause (vente, livraison ou facilitation de la consommation de protoxyde d'azote dans un établissement ouvert au public) impliqueraient nécessairement une menace pour l'ordre public.

D'autre part, l'affirmation de la partie adverse paraît démentie par les termes de l'article 9*bis* de la loi du 24 février 1921 qui, outre l'existence d'indices sérieux que les activités illégales visées à cette disposition ont lieu dans un établissement accessible au public, requiert de démontrer concrètement que la mesure de fermeture envisagée est nécessaire pour le maintien de l'ordre public. À cet égard, il importe peu que, dans le « règlement général de police commun aux 19 communes », l'utilisation et la possession, à des fins récréatives, de gaz hilarant soient reprises à titre d'exemple comme activité « pouvant menacer la sécurité publique ou compromettre la sûreté et la commodité du passage » (article 43).

La partie adverse ne démontre pas que la mesure de fermeture de quatre mois de l'établissement de la partie requérante serait justifiée par une atteinte concrète ou un risque concret, consistant ou réel, d'atteinte à l'ordre public. Elle n'explique pas concrètement ce qui lui fait craindre une telle atteinte.

Dans cette mesure, le moyen unique, en ses deux premières branches, est sérieux.

Les conditions requises par l'article 17, § 1er, 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, sont réunies.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La suspension de l'exécution de la décision prise par arrêté de police du bourgmestre de la commune Saint-Josse-ten-Noode du 16 juillet 2024 de fermer

l’établissement de la société à responsabilité limitée Polat 26 sis chaussée de Haecht, 27, portant l’enseigne “Seven”, pour une durée de 4 mois, est ordonnée.

Article 2.

L’exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Conformément à l’article 3, § 1er, alinéa 2, de l’arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d’État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur à la partie n’ayant pas choisi la procédure électronique.

Article 4.

Les dépens, en ce compris l’indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 30 juillet 2024, par la VIe chambre des vacations du Conseil d’État siégeant en référé, composée de :

Florence Piret,	conseillère d’État, présidente f.f.,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier,	La Présidente,
Frédéric Quintin	Florence Piret