

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

n° 261.224 du 25 octobre 2024

A. 243.240/XV-6106

En cause : **la société à responsabilité limitée**
AAROUZ GROUP,

ayant élu domicile chez
M^e Maxime NARDONE, avocat,
rue Souveraine, 95
1050 Bruxelles,

contre :

la ville de Bruxelles, représentée par
son collège des bourgmestre et échevins

ayant élu domicile chez
M^{es} Stijn BUTENAERTS
et Simon LEFEBVRE, avocats,
boulevard Léopold II, 180
1080 Bruxelles,

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 16 octobre 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du bourgmestre de la ville de Bruxelles du 8 octobre 2024 ordonnant la fermeture de l'établissement "Café Stanley" sis boulevard d'Anvers 47 à 1000 Bruxelles pour une période de trois mois » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 17 octobre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 octobre 2024.

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

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Augustin Daoût, *loco* M^e Maxime Nardone, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Simon Lefebvre, avocat, comparaissant 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 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. Le « Café Stanley » est un débit de boissons exploité par la partie requérante et par une autre société ayant le même gérant.

2. Le 13 août 2023 à 00h15, la police locale procède à un contrôle de l'établissement et réalise divers constats en rapport avec la consommation de stupéfiants. Dans la foulée de ce contrôle, l'établissement fait l'objet d'une fermeture pour une durée de 24 heures.

3. Les 16 et 18 août 2023, la police locale établit deux rapports à la suite de constats en flagrant délit des faits liés à la vente et à la consommation de stupéfiants (cannabis, cocaïne et protoxyde d'azote), notamment dans les toilettes de l'établissement.

4. Le 11 septembre 2023, après avoir entendu son gérant, le bourgmestre adopte un arrêté de fermeture de 15 jours de l'établissement.

5. Le 23 mai 2024 à 19h40, à la suite de plaintes récurrentes émanant du voisinage du Café Stanley, la police opère un nouveau contrôle par l'intermédiaire des services de recherche locale – section stupéfiants. Lors de ce contrôle, le gérant est présent et plusieurs clients sont trouvés en possession de marijuana ou de cocaïne. La police constate également l'existence d'une pièce dissimulée qui permet aux consommateurs et dealers d'agir à l'abri des regards avec des traces de consommation dans cette pièce, de nombreuses allées et venues rapides de « clients » dont « tout porte à croire qu'il s'agissait de transactions de stupéfiants » ainsi que des vitres occultées, facilitant ainsi la consommation et la vente de stupéfiants à l'intérieur de l'établissement. Elle suggère la fermeture de celui-ci afin de permettre un retour à de la tranquillité publique dans le quartier.

6. Le 24 août 2024 à 00h22, la police locale procède à un nouveau contrôle de l'établissement en compagnie d'autres services d'inspection, sous la direction de l'auditorat du travail. À l'occasion de ce contrôle, une infraction à la législation en matière de tabac et de fumoir est relevée. Il est constaté que des stupéfiants sont vendus et que 24 bouteilles de protoxyde d'azote sont stockées dans un local accessible uniquement par le gérant. La police trouve également de la cocaïne dans les toilettes ainsi que sur un client et du cannabis dans l'un des fauteuils. Elle note qu'il apparaît que l'établissement est toujours la cause de troubles à l'ordre public et reste un lieu de consommation et de vente de stupéfiants. Vu la récurrence des faits constatés et des troubles qu'ils occasionnent, elle conclut que le gérant de l'établissement ne peut ignorer ces faits mais qu'il ne prend aucune mesure pour tenter d'enrayer la situation. Elle ajoute que cet état de fait « engendre des troubles avérés à l'ordre public et à la tranquillité publique », ce qui constitue « un facteur anxigène pour les riverains du quartier Yser et abords, dont la jouissance normale de leur lieu de vie se trouve troublée par des consommations de produits stupéfiants ». Elle suggère, à nouveau, l'adoption d'un arrêté de fermeture.

7. Le 24 septembre 2024, le rapport de police est transmis au bourgmestre et une invitation à une audition est notifiée au gérant de l'établissement.

8. Le 3 octobre 2024, le père du gérant se présente pour l'audition. Ce dernier reconnaît les faits mais indique qu'il collabore avec la police. Il indique également qu'il ignorait que la vente de bouteilles de protoxyde d'azote était illégale. Il indique que la gestion de l'établissement lui procure son seul revenu et qu'il souhaite pouvoir continuer son exploitation jusqu'à l'expiration du bail dans moins d'un an.

9. Le 8 octobre 2024, le bourgmestre de la ville de Bruxelles adopte la décision suivante :

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

Vu 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, permettant la fermeture par le bourgmestre d'un lieu privé accessible au public pour une durée maximale de 6 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 ;

Vu la concertation préalable avec les autorités judiciaires ;

Considérant que la SRL Aarouz Group [...] exploite l'établissement "Café Stanley" sis boulevard d'Anvers 47 à 1000 Bruxelles ;

Vu le rapport de police daté du 24 septembre 2024, duquel il ressort que la police a constaté des faits liés à la vente de stupéfiants ;

Considérant qu'en date du 23 mai 2024, à 19h40, la police a effectué un contrôle dans l'établissement précité constatant la présence de clients dont :

Un était en possession de marihuana et d'argent en petites coupures (BR.[...]/2024),

Un était en possession d'une boulette de cocaïne (BR.[...]/2024),

Un était en possession de deux boulettes de cocaïne (BR.[...]/2024) ; qu'à cette occasion, la police découvre également une pièce dissimulée qui permet aux consommateurs et dealers de procéder à l'abri des regards, dans laquelle des traces de consommation ont été retrouvées ;

Considérant que la police constate également de nombreuses allées et venues rapides de clients depuis l'établissement, ce qui laisse penser qu'il s'agissait de transactions de stupéfiants ;

Considérant que les vitres de l'établissement sont occultées, facilitant ainsi la consommation et la vente de stupéfiants à l'intérieur de l'établissement ;

Considérant que le 24 août 2024, à 00h22, la police a effectué un contrôle lors duquel 24 bouteilles de protoxyde d'azote ont été retrouvées, ainsi que de la cocaïne et du cannabis ;

Qu'un client a également été arrêté pour détention de 2 pacsons de cocaïne ;

Qu'antérieurement, en date du 13 août 2023 à 00h15, la police avait constaté que plusieurs clients fumaient des joints de stupéfiants à l'intérieur de l'établissement et que le sol était jonché de mégots de joints de stupéfiants entamés ;

Qu'il avait également été découvert un pacson de cocaïne ouvert et consommé dans les toilettes ;

Que suite à ces découvertes, il avait été procédé à une fermeture temporaire de 24 heures ;

Considérant qu'en date du 11 septembre 2023, le bourgmestre de la ville de Bruxelles a pris un arrêté de fermeture temporaire pour des faits similaires ;

Que même si l'établissement était géré par la société Souhail à l'époque, il est constaté que Monsieur [A.Z.] en reste toujours le gérant ;

Qu'il ressort de tout ce qui précède que l'établissement "Café Stanley" apporte un concours essentiel au trafic de stupéfiants en rassemblant en son sein et/ou à proximité immédiate des consommateurs et les suspects qui y effectuent une partie de leurs ventes et contribue de ce fait de manière essentielle [à créer] un climat d'insécurité dans le quartier ;

Qu'il appert que le gérant ne peut ignorer cette situation infractionnelle et force est de constater que ce dernier ne pose aucun acte concret pour mettre un terme à la situation ;

Qu'il peut être constaté que le gérant, par son inaction, apporte un concours essentiel à la consommation de stupéfiants au sein de l'établissement précité ;

Considérant que cet état de fait engendre des troubles avérés de l'ordre public et de la tranquillité publique, et constituant un facteur anxiogène pour les riverains du quartier, dont la jouissance normale de leur lieu de vie se trouve troublée par des consommations de produits stupéfiants ;

Considérant dès lors que cette situation occasionne des nuisances persistantes et importantes dans le quartier et constitue un trouble récurrent pour l'ordre public et la sécurité publique ;

Considérant que, suite au rapport de police précité, une lettre de convocation a été adressée à la SRL Aarouz Group ;

Que cette lettre lui signifiait, d'une part, que le gérant de l'établissement était invité à venir présenter ses moyens de défense en date du 3 octobre 2024 et, d'autre part, qu'une fermeture temporaire de son établissement était envisagée ;

Considérant que lors de cette audition, c'est Monsieur [S. A.], le père du gérant, qui a représenté l'établissement ;

Considérant qu'il a reconnu être propriétaire des bonbonnes de protoxyde d'azote ;

Qu'il invoque qu'il ne savait pas que c'était illégal d'être en possession de gaz hilarant ;

Considérant que, concernant le trafic de stupéfiants au sein de son établissement, il a fait savoir qu'il collabore avec la police et que c'est sous les instructions de cette dernière qu'il a laissé agir les dealers au sein de l'établissement ;

Considérant que suite aux renseignements pris auprès des services de police, le service de recherche locale a donné son accord à la ville de Bruxelles pour la fermeture de l'établissement ;

Considérant qu'il est constant que l'autorité publique peut limiter l'exercice d'une liberté publique, en l'occurrence celle d'exercer librement une activité commerciale, lorsque la mesure prise est nécessaire pour préserver l'ordre public, en l'occurrence la sécurité publique, voire surabondamment, la tranquillité publique ;

Considérant que, dans le strict respect du principe de proportionnalité, il s'indique de limiter la liberté de commerce dans l'exacte mesure où elle porte atteinte à la liberté publique ;

Considérant, par conséquent, que la fermeture de l'établissement est proportionnée à la nature et à la gravité des troubles relatés dans les rapports administratifs de police précités ;

Considérant, en conséquence, que la mesure est limitée dans le temps puisqu'elle cessera de produire ses effets trois mois après la notification du présent arrêté,

ARRÊTE :

Article 1^{er}

En vue de maintenir la sécurité et la tranquillité publique autour de l'établissement "Café Stanley", sis boulevard d'Anvers 47 à 1000 Bruxelles, celui-ci sera fermé durant une période de trois mois prenant cours à dater de la notification du présent arrêté ;

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

10. Le 10 octobre 2024, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles confirme l'acte attaqué.

IV. Extension de l'objet du recours

Le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse ayant confirmé l'arrêté attaqué lors de sa séance du 10 octobre 2024, il y a lieu d'étendre d'office l'objet de la demande à cette décision.

V. Demande de confidentialité de certaines pièces du dossier administratif

V.1. Thèses des parties

Dans sa note d'observations, la partie adverse sollicite, en vertu de l'article 87, § 2, du règlement général de procédure, que soient maintenues confidentielles les pièces suivantes de son dossier administratif : les pièces n° 3 (rapport de police du 16 août 2023), n° 4 (rapport de police du 18 août 2023), n° 11 (constat de la police selon lequel l'arrêté de fermeture n'est pas respecté), n° 12 (échange de courriels internes entre les services de police), n° 13 (courriel du Chef de corps), n° 15 (concertation préalable avec le Parquet) et n° 16 (relevé des plaintes).

Lors de l'audience, la partie requérante a indiqué qu'elle n'avait obtenu qu'un dossier administratif parcellaire ne lui permettant pas d'assurer son droit au procès équitable, que la demande de confidentialité ne comporte aucune motivation et qu'il y aurait lieu, en cas de levée de la confidentialité, de rouvrir les débats afin de lui permettre de prendre connaissance des pièces concernées.

V.2. Appréciation

En son article 87, § 2, le règlement général de procédure permet à une partie de solliciter de la part du Conseil d'État qu'il ordonne le caractère confidentiel de pièces qu'elle dépose. Le Conseil d'État doit procéder à un examen complet de l'ensemble des éléments de fait et de droit pertinents. Aussi doit-il nécessairement pouvoir disposer des informations requises, y compris des informations confidentielles et des secrets d'affaires, pour être à même de se prononcer en toute connaissance de cause. Il revient ainsi au Conseil d'État d'apprécier la

confidentialité alléguée de certaines pièces contenues dans le dossier d'une partie qui formule une telle demande, en faisant la balance entre les exigences du procès équitable et les motifs pour lesquels la confidentialité est demandée, en vue de soumettre ces pièces à la contradiction des autres parties ou, au contraire, en vue de les y soustraire.

En l'espèce, la note d'observations ne comporte aucune justification au sujet de la confidentialité alléguée de certaines pièces. Par ailleurs, à supposer que certaines pièces comportent des éléments couverts par le secret de l'instruction, la partie adverse ne démontre pas que ces pièces ne pourraient être produites en masquant ces éléments.

Toutefois, à ce stade de la procédure, lever la confidentialité de ces pièces ne permettrait pas d'assurer le droit au procès équitable de la partie requérante puisque le délai dont cette dernière disposait pour faire valoir ses observations écrites ou orales est échu.

Par conséquent, il y a lieu d'écarter des débats, à ce stade de la procédure, les pièces du dossier administratif que la partie adverse qualifie de confidentielles.

VI. 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}.

VII. Exposé de l'extrême urgence

VII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante estime qu'elle a agi avec diligence en introduisant son recours le 16 octobre 2024, soit huit jours après la réception de l'acte attaqué, le 9 octobre. Elle rappelle que l'attaqué ordonne la fermeture totale de l'établissement qu'elle exploite pour une durée de trois mois. Elle soutient que cette fermeture affecte gravement son activité économique qui ne consiste que dans la gestion de cet

unique établissement. Elle considère que la durée des procédures ordinaires en suspension ou en annulation ne permettrait pas de protéger efficacement ses droits, d'où la nécessité d'une suspension immédiate. Elle fait valoir que la fermeture de son établissement pendant trois mois entraînerait des conséquences financières lourdes et irréversibles. Elle met en avant des frais mensuels, notamment pour le personnel (2.000 €), le loyer (2.500 €), ainsi qu'une dette de cotisations sociales de plus de 12.000 €. De plus, elle indique que ses revenus proviennent principalement de l'exploitation de jeux de hasard, et que la fermeture entraînerait une perte définitive de sa clientèle, compromettant ainsi sa viabilité économique à long terme et augmentant le risque de faillite.

VII.2. *Appréciation*

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}.

L'urgence requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une certaine gravité causé à la partie requérante 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 à la partie requérante 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 à la partie requérante, 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 la partie requérante alors même que le référé ordinaire, de simple urgence, ne le pourrait pas. La partie requérante 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 de la partie requérante et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence.

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.

En l'espèce, 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 et que la partie requérante a agi avec diligence, il lui appartient 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 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.

La partie requérante ne dépose ni bilan ni attestation d'un comptable au sujet de sa situation financière mais uniquement une convention d'occupation précaire pour une durée de deux ans à partir du 1^{er} août 2023, les fiches de paie d'une personne exerçant une fonction de commis pour la période du 31 décembre 2023 au 31 juillet 2024, ainsi qu'un relevé de cotisation sociales adressé au père du gérant de la partie requérante. Aucune pièce ne vient étayer l'affirmation de la partie requérante selon laquelle l'essentiel des revenus de son établissement est lié à l'exploitation de jeux de hasard.

En conséquence, sur la base du contenu de la requête et des pièces produites par la partie requérante, la situation financière de l'établissement concerné par la fermeture n'est pas suffisamment explicitée et il ne peut être conclu que sa fermeture pendant trois mois risque d'entraîner des conséquences irréversibles ou difficilement réversibles sur la santé financière de la société requérante.

Au vu de ces éléments, la condition de l'urgence n'est pas établie.

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 fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

**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.

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

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 25 octobre 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Marc Joassart,
Frédéric Quintin,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart