

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

n° 267.457 du 5 août 2026

A. 248.438/XV-6571

En cause : **la société à responsabilité limitée**
SALON DE THE SANIA,
ayant élu domicile chez
M^e Nelson BRIOU, avocat,
avenue du Congo 1
1050 Bruxelles,
ayant également pour conseil
M^e Philippe SZERER, avocat,
Dieweg 274
1180 Uccle,

contre :

la commune de Saint-Gilles, représentée
par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean LAURENT et Charline SERVAIS, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 23 juin 2026, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté de police du bourgmestre de la commune de Saint-Gilles du 24 avril 2026 ordonnant la fermeture administrative [du Snack "Sania" situé] rue Coenraets 102 à 1060 Saint-Gilles, pour une période de six mois » et d'autre part, l'annulation de cet arrêté.

II. Procédure

Par une ordonnance du 2 juillet 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 31 juillet 2026.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

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

M^e Nelson Briou, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Charline Servais, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur 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 5 avril 2026, la zone de police Midi communique au bourgmestre de la partie adverse un rapport administratif intitulé : « Hotspot Porte de Hal – Secteur place de Bethléem – Mise en péril de l'ordre public (OP) – Snack à l'enseigne “Sania” – rue Coenraets 1060 Saint-Gilles », qui se lit comme suit :

« Nous rédigeons le présent rapport dans le cadre de notre lutte quotidienne contre les phénomènes criminels de rue - dont entre autres principalement le phénomène de vente de stupéfiants et ses conséquences nuisibles qui en découlent - et par-là l'insécurité générée dans les quartiers de notre zone de police.

Le secteur concerné par le présent rapport est le secteur de la Place de Bethlehem.

Rappelons que le secteur en question est actuellement considéré un HOTSPOT de notre zone de police - et repris sous l'appellation “Hotspot Porte de Hal” - et est défavorablement connu de nos services entre autres pour des fusillades ainsi ses multiples points de vente de stupéfiants.

Ce phénomène entraine ainsi son lot d'incidents/désagréments quotidiens pour les riverains qui doivent composer - au pied de leur domicile - avec toute une série de nuisances telles que des va-et-vient incessants de particuliers (en séjour illégal, particuliers errants, toxicomanes, vendeurs de stupéfiants), des tapages diurnes/nocturnes incessants (cris, insultes, arrivées fréquentes des services de secours, etc.), des odeurs/traces de consommation, des bagarres, des vols en tous genres, des menaces/intimidations, des représailles, etc.

Toutes ces nuisances quotidiennes n'ont dès lors cessé d'accroître le sentiment d'insécurité de la population locale qui s'exprime e.a. via les divers canaux de communication dont celui des autorités locales bien conscientes de cette problématique au niveau de la Place de Bethlehem et ses alentours immédiats.

Dans le cadre de nos actions quotidiennes et des mesures pour lutter contre les nuisances énumérées ci-dessus (GAP / Prévention, sécurisation, intervention), nous sommes régulièrement amenés à intervenir dans et aux alentours de multiples snacks/fast-food et autres débits de boissons qui servent de point de chute/refuge pour les différents acteurs impliqués dans la vente de stupéfiants.

En date du 04/04/2026, de 14.00 heures à 24.00 heures, les équipes de proximité NTP étaient (entre autres) déployées sur le secteur de la Place de Bethleem dans le cadre de leur mission de lutte contre les phénomènes criminels de rue et l'insécurité dans les quartiers.

Vers 16.30 heures, une équipe a eu son attention attirée par deux particuliers présents sur la Place de Bethleem. Les inspecteurs constatent un échange et décident de suivre le présumé “dealer” qui se réfugie entre-temps dans le snack à l'enseigne SANIA sis rue Coenraets 102 à 1060 Saint-Gilles.

Exposons que cet établissement est connu de nos services pour des contrôles réguliers - en son sein - de particuliers liés à la vente de stupéfiants dans ce secteur.

Les équipes de proximité décident ainsi de procéder à un contrôle de l'établissement et du particulier précité. Les inspecteurs constatent ce qui suit :

- La présence du présumé “dealer” dans une salle de prière à l'arrière du snack à côté des toilettes ;
- Un deuxième particulier est également présent à cet endroit ;
- Tous deux sont occupés à discuter - et à la vue de nos équipes - ces derniers s'empressent de vouloir quitter l'établissement ;
- Un sac à dos de couleur bleue présent dans le local de prière dissimulé sous les escaliers.

Le contrôle des deux particuliers permet de découvrir la somme de 405 euros sur le second particulier. Il est ensuite retrouvé 80,5 grammes de cannabis dans le sac à dos bleu appartenant au présumé “dealer” ; les images (consultées par nos soins) de vidéo- surveillance confirment que le “dealer” en était porteur à son entrée dans l'établissement.

Il apparaît évident que ces deux particuliers n'étaient pas présents dans le snack pour se sustenter mais bien dans une forme d'extension de leur activité illicite.

Les résultats suivants en découlent :

- Un dossier de “vente ou présentation à la vente de stupéfiants/psychotropes sans autorisation” établi sous la référence BR.[...] faisant suite à la découverte de 80.6 grammes de cannabis (prêts à la vente) et de la somme de 405 euros.
- Un troisième particulier est attablé à proximité mais son contrôle se révèle négatif. L'intéressé est connu de nos services pour des faits de stupéfiants (et régulièrement présent sur la Place de Bethleem) mais aucun élément ne permet de le relier aux faits en question. Il est laissé libre de circuler.
- Dans la continuité de ce premier dossier, un second dossier de “vente ou présentation à la vente de stupéfiants/psychotropes sans autorisation” - établi sous la référence BR. [...] - permet la saisie de 718.4 grammes de résine, 14.556 grammes de cannabis et 1480 euros à 1160 Forest, [...]. Il est clairement question d'un lieu de stockage de produits stupéfiants ultérieurement établi comme destiné à approvisionner le point de deal de la Place de Bethleem. Lors de cette intervention, un des auteurs interpellés est en réalité ce troisième particulier laissé libre de circuler précédemment (dans le snack). Il détenait sur lui la somme de 1030 euros et 138 grammes de cannabis lors de son interpellation.

Son lien avec l'activité illicite est clairement établi, de même que la raison de sa présence dans ledit snack.

Par la présence régulière de particuliers en lien avec l'activité illicite de vente de stupéfiants sur la Place de Bethleem, la récente nouvelle interpellation de deux auteurs au sein dudit snack en possession d'argent et de substances illicites mais également les va-et-vient réguliers d'autres individus - au profil de consommateur - dans l'établissement concerné, nous pouvons raisonnablement considérer que le snack en question non seulement *héberge* des dealers en lien avec l'activité de vente de stupéfiants sur le secteur de la Place de Bethleem mais également *facilite* dès lors cette même activité.

Nous laissons à l'appréciation de votre Office des suites/mesures utiles à prendre dans le cadre des faits exposés en regard du snack susmentionné ».

2. Par un courriel du 8 avril 2026, la partie adverse porte à l'attention de l'Office du Procureur du Roi de Bruxelles, que le bourgmestre « envisage de prendre une mesure de fermeture, fondée sur l'article 9bis de la loi du 24 février 1921 relative aux stupéfiants, à l'encontre de l'établissement » concerné, afin de « vérifier qu'aucune objection n'existe ».

Le même jour, l'Office du Procureur du Roi répond par courriels qu'il n'y a pas d'objection.

3. Par des courriers datés du 10 avril 2026 et mentionnés comme ayant été envoyés par recommandé et par courrier ordinaire, la partie adverse convoque l'administrateur de la société requérante, qui exploite le snack « Sania » à une audition, le 17 avril 2026. Il y est notamment indiqué ce qui suit :

« À la suite de la réception d'un rapport administratif de la zone de police Midi établi en date du 5 avril 2026, faisant état de faits liés à la détention et à la vente de stupéfiants au sein de votre établissement sis rue Coenraets, 102 à Saint-Gilles, j'envisage de prendre à votre encontre une mesure de fermeture administrative de celui-ci, sur la base de 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, tel que modifié notamment par la loi du 20 juillet 2006 ».

Il est précisé qu'il est possible de consulter le dossier administratif, ainsi que de se faire assister par un avocat.

4. L'audition se déroule le 17 avril 2026 et le procès-verbal suivant est dressé et signé par l'administrateur de la partie requérante, qui exploite l'établissement :

« [...]

Cette audition vise à offrir à l'exploitant l'occasion de s'exprimer concernant des faits liés à la détention et à la vente de stupéfiants au sein de son établissement,

identifié par la police comme étant fréquenté par des toxicomanes et des trafiquants de drogue. Ces éléments ont été relevés dans le rapport de police daté du 05/04/2026.

Lors de cette audition, l'exploitant a été informé qu'une mesure de fermeture provisoire (pouvant aller jusqu'à six mois) pourrait être prise à l'encontre de son établissement par décision du Bourgmestre, conformément à l'article 9bis de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes.

Remarques de l'exploitant lors de l'entretien :

- Il ne conteste pas les éléments repris dans le rapport établi par les services de police.
- Il se déclare en difficulté face aux problèmes récurrents de jeunes fréquentant l'établissement et s'adonnant à des activités de deal. Il précise se sentir impuissant dans la gestion de cette situation et indique avoir déjà été menacé lorsqu'il a tenté d'intervenir. Il craint des représailles et souhaite éviter tout conflit avec ces individus.
- Il mentionne avoir déjà évoqué cette problématique avec Monsieur l'Échevin [S.A.], lequel l'a invité à solliciter un entretien avec le Bourgmestre afin d'envisager des solutions adaptées à la situation du quartier.
- Il déclare vouloir renforcer la surveillance de son établissement, notamment par l'installation de caméras supplémentaires à l'intérieur de la salle de consommation, afin de permettre aux services de police d'identifier d'éventuels individus impliqués dans des activités de deal.
- Il précise qu'à la suite des constats de police, il refuse désormais l'accès à son établissement aux jeunes qu'il suspecte d'être impliqués dans des activités de deal dans le quartier, tout en reconnaissant ne pas être en mesure de les identifier tous.
- Il indique qu'il a un rendez-vous avec le bourgmestre le mercredi 22/04/2026 à 13 h pour discuter avec lui de ces différents problèmes ».

5. Le 24 avril 2026, le bourgmestre de la partie adverse prend un arrêté de police, qui se lit comme suit :

« Vu l'article 133 de la Nouvelle Loi communale ;

Vu l'article 133ter, § 1^{er}, 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, tel que modifié notamment par 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 ;

Considérant que le snack dénommé "Sania", situé rue Coenraets, 102 à 1060 Saint-Gilles, est exploité, depuis l'autorisation du 8 août 2024, par la SRL Salon De The Sania (BCE : 0824.822.771), dont le siège social est établi à la même adresse, représentée par Monsieur [A.Z.] ;

Vu le rapport administratif de la zone de police Midi n°1969/2026 du 5 avril 2026 relatif à l'établissement susmentionné ;

Vu l'Arrêté du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 avril 2024 instaurant un certain nombre de mesures de police administrative en vue de prévenir les nuisances et de faciliter le rétablissement de l'ordre public dans le contexte des débordements de violence observés sur le territoire régional et liés au trafic, à la vente et à la consommation de drogues, tel que prolongé par les arrêtés ministériels des 26 février 2025, 28 août 2025 et 2 mars 2026 ;

Vu les courriers électroniques du 08 avril 2026 des substituts du Procureur du Roi en charge du dossier, intervenus dans le cadre de la concertation préalable prévue à l'article 9bis de la loi du 24 février 1921 précitée, confirmant que les autorités judiciaires n'émettent aucune objection à la prise d'une mesure de fermeture administrative ;

Considérant que l'exploitant a été convoqué afin d'être entendu le 17 avril 2026 à 10h30, conformément au respect de ses droits de la défense ;

Considérant que l'exploitant s'est présenté à cette audition et qu'un procès-verbal a été dressé, dont la teneur est reprise ci-dessous :

- Il ne conteste pas les éléments repris dans le rapport établi par les services de police ;
- Il se déclare en difficultés face aux problèmes récurrents de jeunes fréquentant l'établissement et s'adonnant à des activités de deal ; il précise se sentir impuissant dans la gestion de cette situation et indique avoir déjà été menacé lorsqu'il a tenté d'intervenir ; il craint des représailles et souhaite éviter tout conflit avec ces individus ;
- Il mentionne avoir déjà évoqué cette problématique avec un échevin, lequel l'a invité à solliciter un entretien avec le bourgmestre afin d'envisager des solutions adaptées à la situation du quartier ;
- Il déclare vouloir renforcer la surveillance de son établissement, notamment par l'installation de caméras supplémentaires ;
- Il précise qu'à la suite des constats de police, il refuse désormais l'accès à son établissement à certaines personnes suspectées, tout en reconnaissant ne pas être en mesure de toutes les identifier ;

Considérant que les déclarations de l'exploitant corroborent les constatations policières selon lesquelles l'établissement est utilisé par des tiers à des fins illicites et qu'il n'est pas en mesure d'en empêcher l'usage ;

Considérant que ces éléments ne sont pas de nature à remettre en cause les constatations objectives reprises dans le rapport de police ;

Considérant que le rapport administratif précité met en évidence une situation particulièrement préoccupante dans le secteur de la place Bethléem, identifié comme "hotspot Porte de Hal", caractérisé par une activité intense de trafic de stupéfiants ;

Considérant qu'en date du 4 avril 2026, les services de police ont constaté un échange suspect sur la voie publique, dont l'un des protagonistes s'est immédiatement réfugié dans l'établissement "Sania" ;

Considérant qu'au sein même de l'établissement, les services de police ont constaté la présence de deux individus dissimulés dans un local à prière, en possession de cannabis conditionné en vue de la vente ainsi que d'une somme de 405 euros en espèces, corroborant existence d'activités de trafic de stupéfiants ;

Considérant que les images de vidéosurveillance confirment que ces substances ont été introduites dans l'établissement par l'un des individus ;

Considérant qu'il ressort des constatations policières que les personnes présentes dans l'établissement n'y séjournaient pas à des fins de consommation normale mais dans le cadre d'activités liées au trafic de stupéfiants ;

Considérant qu'un second dossier judiciaire met en évidence l'existence d'un lieu de stockage de stupéfiants destiné à approvisionner un point de deal situé à proximité immédiate de l'établissement ;

Considérant que les faits constatés se déroulent à l'intérieur même de l'établissement et ne peuvent être dissociés de l'exploitation de celui-ci, démontrant un lien direct avec les activités illicites relevées ;

Considérant que ces éléments constituent des indices sérieux, précis et concordants d'activités illégales récurrentes de vente et de facilitation de la consommation de stupéfiants au sein de l'établissement ;

Considérant que le Conseil d'État juge de manière constante qu'il n'appartient pas à l'autorité communale de démontrer l'implication personnelle de l'exploitant mais qu'il suffit de pouvoir se prévaloir d'indices sérieux (C.E. n° 244.273 du 24 avril 2019) ;

Considérant que ces faits portent une atteinte grave, actuelle et persistante à l'ordre public, affectant la sécurité et la tranquillité publiques, eu égard notamment à la localisation de l'établissement dans une zone identifiée comme particulièrement sensible en matière de trafic de stupéfiants ;

Considérant qu'il appartient aux autorités communales de garantir la sécurité et la tranquillité publiques ;

Considérant qu'au regard de la gravité des faits, de leur caractère répété, du rôle joué par l'établissement, de sa localisation dans une zone identifiée comme particulièrement sensible en matière de trafic de stupéfiants, ainsi que de la nécessité de mettre un terme durable aux troubles constatés, une fermeture administrative d'une durée de six mois, correspondant à la durée maximale prévue par article 9bis de la loi du 24 février 1921, constitue une mesure nécessaire, adéquate et proportionnée ;

Considérant qu'aucune mesure moins contraignante ne permettrait d'atteindre efficacement cet objectif ;

Considérant que la présente mesure constitue une mesure de police administrative préventive et non une sanction pénale ;

Considérant qu'en vertu de l'article 9bis, alinéa 2, de la loi du 24 février 1921, la mesure devra être confirmée par le collège des bourgmestre et échevins à sa plus prochaine séance, sous peine de cesser immédiatement ses effets ;

DÉCIDE :

Article 1.- L'exploitation du snack "Sania", sis rue Coenraets 102 à Saint-Gilles, est interdite pour une durée de six mois, correspondant à la durée maximale prévue par l'article 9bis de la loi du 24 février 1921, à compter de la notification du présent arrêté à l'exploitant.

Article 2.- Le présent arrêté sera notifié par envoi recommandé ainsi que par porteur police à l'exploitant de cet établissement, la SRL Salon de Thé Sania dont le siège social est établi rue Coenraets, 102 à 1060 Bruxelles. La première notification effective constitue le point de départ de la période d'interdiction visée à l'article 1.

Article 3.- Un exemplaire du présent arrêté sera affiché par la police de manière visible sur l'établissement susdit.

Article 4. M. le commissaire divisionnaire de police et chef de corps est chargé de veiller au respect du présent arrêté.

Article 5.- En cas de non-respect du présent arrêté, il sera fait application de l'article 133^{ter}, § 1^{er}, de la Nouvelle Loi communale, permettant au bourgmestre de prendre toutes mesures nécessaires afin d'en assurer l'exécution, en ce compris apposition de scellés et l'intervention des services de police.

Article 6. - Un recours en suspension ou en annulation peut être introduit devant le Conseil d'État contre la présente décision. Pour ce faire, une requête doit être adressée au Conseil d'État, soit par lettre recommandée à la poste, à l'adresse suivante : rue de la Science, 33, à 1040 Bruxelles, soit par voie électronique via la rubrique "e-Procédure" sur le site internet <http://www.conseildetat.be/>. Cette requête doit être introduite dans les soixante jours à dater de la réception de la présente notification ».

6. L'arrêté du bourgmestre est notifié à la société exploitant le snack « Sania », par un courrier recommandé du 24 avril 2026 et par porteur. L'administrateur de la partie requérante en prend connaissance le jour-même.

7. L'acte attaqué est confirmé par le collège des bourgmestre et échevins le 7 mai 2026. Il ressort du calendrier des séances du collège qu'il s'agit de la plus proche séance suivant l'adoption de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, 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 dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Le moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique « de la violation de l'article 9^{bis} de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances stupéfiantes, du principe de proportionnalité, de l'obligation de motivation matérielle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle fait valoir que « la partie adverse décide d'ordonner la fermeture administrative de l'établissement de la requérante pour la durée maximale de six mois sans exposer les raisons concrètes justifiant le recours immédiat à la durée maximale prévue par le législateur », alors que « l'article 9*bis* de la loi du 24 février 1921 n'autorise une fermeture administrative que dans la mesure où celle-ci est nécessaire au maintien de l'ordre public, ce qui implique que l'autorité démontre concrètement le caractère nécessaire et proportionné de la durée retenue et permette de comprendre pour quelles raisons une mesure moins sévère n'aurait pas permis d'atteindre l'objectif poursuivi ».

Le développement de son moyen se lit comme suit :

« 3.1.1. En droit

L'article 9*bis* de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances stupéfiantes autorise le bourgmestre à ordonner la fermeture d'un établissement accessible au public lorsqu'il existe des indices sérieux d'activités illégales liées au trafic de stupéfiants et que cette mesure est nécessaire au maintien de l'ordre public.

S'il est exact que cette disposition confère à l'autorité administrative un large pouvoir d'appréciation, celui-ci demeure soumis au respect des principes généraux du droit administratif, et notamment du principe de proportionnalité, de l'obligation de motivation matérielle des actes administratifs ainsi que de l'interdiction de l'erreur manifeste d'appréciation.

La jurisprudence constante du Conseil d'État rappelle que la fermeture administrative prévue à l'article 9*bis* constitue une mesure de police administrative préventive et non une sanction pénale. Il appartient toutefois à l'autorité de démontrer concrètement le caractère nécessaire, adéquat et proportionné de la mesure adoptée au regard de l'objectif poursuivi.

Le Conseil d'État a également jugé à plusieurs reprises que si l'article 9*bis* autorise une fermeture pouvant atteindre six mois, cette durée maximale ne présente aucun caractère automatique et doit faire l'objet d'une motivation spécifique.

Ainsi, dans l'arrêt n° 223.294 [...] du 25 avril 2013, le Conseil d'État a considéré que lorsque la motivation ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité choisit d'imposer la durée maximale prévue par la loi, le moyen tiré de la violation du principe de proportionnalité présente un caractère sérieux.

De même, dans l'arrêt n° 234.646 [...] du 3 mai 2016, le Conseil d'État a jugé qu'une motivation se limitant à des considérations générales relatives à la gravité des faits ou à la nécessité de prendre des mesures fortes ne suffit pas à justifier le recours à la durée maximale de fermeture prévue par l'article 9*bis*.

Plus récemment encore, tant les avis de la section de législation du Conseil d'État que l'arrêt n° 142/2025 de la Cour constitutionnelle du 6 novembre 2025 ont rappelé que les mesures adoptées dans le cadre de la lutte contre la criminalité dite "déstabilisante" doivent faire l'objet d'une appréciation concrète, individualisée et proportionnée, l'autorité devant toujours vérifier si des mesures moins attentatoires permettent d'atteindre l'objectif poursuivi.

Il appartient dès lors à l'autorité administrative de démontrer, dans chaque cas d'espèce, non seulement que le principe d'une fermeture est justifié, mais également que la durée retenue est nécessaire et proportionnée au regard des circonstances concrètes du dossier.

3.1.2. En l'espèce

La partie adverse a décidé d'imposer à la requérante la mesure la plus sévère prévue par l'article 9bis de la loi du 24 février 1921, à savoir la fermeture complète de son établissement pendant une durée de six mois.

Il s'agit de la durée maximale autorisée par le législateur.

Une telle mesure est particulièrement lourde puisqu'elle prive totalement la requérante de l'exploitation de son commerce pendant une période prolongée et met directement en péril la poursuite de son activité économique.

Dans ces circonstances, il appartenait à l'autorité de démontrer avec une particulière rigueur que cette mesure constituait la seule réponse adaptée, nécessaire et proportionnée aux circonstances du dossier.

Or, force est de constater que ni l'arrêté du bourgmestre du 24 avril 2026 ni la décision de confirmation du collège ne contiennent une telle démonstration.

L'arrêté attaqué expose longuement différents éléments issus du rapport administratif de la zone de police Midi et des constatations effectuées dans le cadre de l'enquête préalable.

Il est notamment fait état de la présence récurrente de personnes connues des services de police, de saisies de stupéfiants, de la découverte de sommes d'argent ainsi que de différents éléments considérés comme révélateurs de phénomènes de trafic.

Ces éléments peuvent certes expliquer les raisons pour lesquelles l'autorité a estimé devoir intervenir.

Ils ne permettent toutefois pas de comprendre pourquoi une fermeture de six mois aurait été nécessaire alors qu'une mesure moins sévère aurait été insuffisante.

À aucun moment l'arrêté n'explique pourquoi une fermeture de trois mois, de deux mois ou même d'un mois n'aurait pas permis d'atteindre l'objectif poursuivi.

Aucune comparaison n'est opérée entre les différentes mesures envisageables.

Aucune analyse spécifique n'est consacrée à la durée retenue.

L'autorité se limite à affirmer que la mesure serait "nécessaire", "adéquate" et "proportionnée", sans développer le moindre raisonnement permettant de comprendre pourquoi le maximum légal devait être retenu dans le cas particulier de la requérante.

La décision de confirmation du collège ne remédie nullement à cette carence.

Elle se borne à confirmer la mesure décidée par le bourgmestre sans procéder à un examen autonome de sa proportionnalité ni de sa durée.

Cette absence de motivation est d'autant plus problématique que la Cour constitutionnelle a récemment rappelé que l'autorité doit toujours s'assurer de l'existence d'un lien suffisamment étroit et direct entre les faits constatés et le trouble à l'ordre public qu'elle entend prévenir, ainsi que d'un lien proportionnel entre les conclusions de l'enquête et la mesure adoptée (C. const., n° 142/2025 du 6 novembre 2025, B.2.11 et B.18.4).

Plus fondamentalement encore, il ressort du dossier administratif que la question de la durée n'a jamais fait l'objet d'un véritable débat contradictoire.

Monsieur [A.F.] a certes été entendu préalablement à l'adoption de la décision (pièce n° 17).

Toutefois, à la lecture du procès-verbal d'audition, il apparaît qu'il n'a jamais été interrogé sur la question spécifique de la durée de fermeture envisagée.

Aucune question ne lui a été posée quant à l'impact qu'une fermeture de six mois pourrait avoir sur son activité.

Aucune question ne lui a été posée quant à l'opportunité d'une fermeture plus courte.

Aucune question ne lui a été posée quant aux mesures susceptibles d'être mises en œuvre afin d'éviter le recours à la durée maximale prévue par le législateur.

Autrement dit, alors même que l'autorité a finalement retenu la mesure la plus sévère dont elle disposait, l'exploitant n'a jamais été invité à s'expliquer sur ce point essentiel.

Par ailleurs, il ressort du procès-verbal d'audition que Monsieur [A.F.] n'a nullement adopté une attitude de déni ou de désintérêt à l'égard des difficultés constatées.

Il a expliqué avoir été confronté à une situation qu'il ne maîtrisait plus.

Il a expliqué avoir craint des représailles lorsqu'il tentait d'intervenir directement auprès de certaines personnes fréquentant l'établissement.

Il a expliqué avoir évité certaines confrontations afin de préserver sa sécurité.

Il a également indiqué son intention de renforcer les dispositifs de surveillance du commerce, notamment par l'installation de caméras supplémentaires, et a exprimé sa volonté de refuser l'accès à certaines personnes.

Ces éléments étaient directement pertinents pour apprécier la nécessité de la mesure envisagée.

Ils démontraient que l'exploitant n'adoptait pas une attitude passive face aux difficultés rencontrées.

Ils démontraient également qu'il envisageait plusieurs mesures concrètes destinées à reprendre le contrôle de son établissement.

Pourtant, ni l'arrêté attaqué ni la décision de confirmation ne permettent de constater que ces éléments ont fait l'objet d'un examen réel et approfondi.

L'autorité n'explique pas pourquoi les mesures envisagées par l'exploitant auraient été insuffisantes.

Elle n'explique pas davantage pourquoi d'autres mesures moins attentatoires auraient été incapables de répondre aux préoccupations d'ordre public invoquées.

À cet égard, il convient de rappeler qu'il ne peut raisonnablement être attendu d'un commerçant qu'il se substitue lui-même aux services de police dans la lutte contre le trafic de stupéfiants.

Le maintien de l'ordre public et la lutte contre la criminalité relèvent au premier chef des missions des autorités publiques compétentes.

La circonstance qu'un exploitant ne soit pas parvenu, par ses seuls moyens, à mettre fin à des comportements délictueux dont il redoutait les conséquences ne permet pas, à elle seule, de justifier le recours à la mesure maximale prévue par la loi.

L'arrêté attaqué semble ainsi reprocher implicitement à l'exploitant de ne pas avoir empêché un phénomène dont la prévention et la répression relèvent pourtant principalement des autorités publiques.

Enfin, une part substantielle de la motivation développée dans l'arrêté repose sur la situation générale du quartier de la Place Bethléem et de ses environs, présenté comme un secteur particulièrement touché par les phénomènes de trafic de stupéfiants.

Cette circonstance n'est pas contestée.

Toutefois, le fait qu'un quartier soit confronté à un phénomène structurel de trafic ne dispense pas l'autorité de démontrer concrètement en quoi la fermeture d'un établissement déterminé est susceptible de prévenir le trouble à l'ordre public identifié.

Or, la motivation de l'arrêté tend largement à confondre les difficultés affectant l'ensemble du quartier avec la situation particulière de l'établissement exploité par la requérante.

Les éléments repris dans le dossier administratif donnent en réalité l'image d'un commerce situé dans une zone connue pour la présence de trafiquants, lesquels fréquentent différents établissements du quartier, y consomment, y rencontrent d'autres personnes, y entreposent parfois certains objets ou y poursuivent certaines activités.

La question demeure toutefois entière de savoir en quoi la fermeture du commerce de la requérante permettra effectivement de mettre un terme au phénomène dénoncé.

Aucune analyse concrète n'est consacrée à cette question.

Aucune démonstration n'est apportée quant à l'efficacité réelle de la mesure retenue.

L'autorité ne démontre pas davantage pourquoi les activités dénoncées ne se déplaceraient pas simplement vers un autre établissement du quartier.

Le risque est alors de faire supporter à un commerçant particulier les conséquences d'une problématique beaucoup plus large affectant l'ensemble d'un secteur urbain. Une telle approche apparaît difficilement conciliable avec l'exigence d'appréciation individualisée rappelée tant par les travaux préparatoires que par la Cour constitutionnelle.

Dans ces circonstances, l'autorité ne démontre ni l'existence d'un lien suffisamment étroit et direct entre les circonstances particulières de l'espèce et le recours à une fermeture complète de six mois, ni l'existence d'un lien proportionnel entre les conclusions de l'enquête administrative et la mesure finalement retenue. L'arrêté attaqué méconnaît dès lors l'article 9*bis* de la loi du 24 février 1921, le principe de proportionnalité, l'obligation de motivation matérielle des actes administratifs ainsi que les principes de bonne administration imposant un examen concret, individualisé et raisonnable de chaque situation ».

V.2. Appréciation

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 dispose comme 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 ».

Le principe général de la motivation interne ou matérielle d'un acte administratif impose que cet acte repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe.

En l'espèce, le dossier administratif comporte un rapport de police du 5 avril 2026, établi à la suite du contrôle de l'établissement et d'un présumé « *dealer* » s'y étant réfugié. À la suite des constatations qui y sont effectuées, le rapport conclut comme suit :

« Par la présence régulière de particuliers en lien avec l'activité illicite de vente de stupéfiants sur la Place de Bethlehem, la récente nouvelle interpellation de deux auteurs au sein dudit snack en possession d'argent et de substances illicites mais également les va-et-vient réguliers d'autres individus – au profil de consommateur – dans l'établissement concerné, nous pouvons raisonnablement considérer que le snack en question non seulement héberge des dealers en lien avec l'activité de vente de stupéfiants sur le secteur de la Place de Bethlehem mais également *facilite* dès lors cette même activité ».

Lors de son audition, l'administrateur de la partie requérante n'a pas contesté les éléments repris dans ce rapport et s'est déclaré en difficulté face aux problèmes récurrents de jeunes fréquentant l'établissement et s'adonnant à des activités de « deal ». L'acte attaqué repose, notamment, sur le motif selon lequel « les déclarations de l'exploitant corroborent les constatations policières selon lesquelles l'établissement est utilisé par des tiers à des fins illicites et qu'il n'est pas en mesure d'en empêcher l'usage ». Dans son moyen, la partie requérante ne conteste pas davantage les faits sur lesquels repose l'acte attaqué. Elle admet que « ces éléments [c'est-à-dire : la présence récurrente de personnes connues des services de police, de saisies de stupéfiants, de la découverte de sommes d'argent ainsi que de différents éléments considérés comme révélateurs de phénomènes de trafic] peuvent [...] expliquer les raisons pour lesquelles l'autorité a estimé devoir intervenir ». Les motifs de fait de l'acte, tels que relatés dans le rapport de police et repris dans l'acte attaqué, n'étant pas contestés, le moyen n'est pas sérieux en tant qu'il est pris de la violation de l'obligation de motivation matérielle des actes administratifs.

La critique de la partie requérante porte essentiellement sur la durée de la fermeture, qu'elle estime disproportionnée. Dans son moyen, elle fait valoir que les éléments précités « ne permettent [...] pas de comprendre pourquoi une fermeture de six mois aurait été nécessaire alors qu'une mesure moins sévère aurait été insuffisante ».

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. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

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, la partie adverse a considéré qu'« au regard de la gravité des faits, de leur caractère répété, du rôle joué par l'établissement, de sa localisation dans une zone identifiée comme particulièrement sensible en matière de trafic de stupéfiants, ainsi que de la nécessité de mettre un terme durable aux troubles constatés, une fermeture d'une durée de six mois correspondant à la durée maximale prévue par l'article 9bis de la loi du 24 février 1921, constitue une mesure nécessaire, adéquate et proportionnée » et a ajouté qu'« aucune mesure moins contraignante ne permettrait d'atteindre efficacement cet objectif ». La partie adverse a donc opté pour la durée maximale prévue par la loi, pour les motifs de fait exprimés, qui ne sont pas contestés, en vue de mettre un terme durable aux troubles constatés. Il n'est pas démontré que l'appréciation portée par la partie adverse, quant à la durée de la mesure de fermeture, serait manifestement déraisonnable, au regard des motifs de l'acte attaqué.

Les précédents invoqués par la partie requérante à l'appui de sa critique ne sont pas transposables en l'espèce. Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 223.294 du 25 avril 2013, la motivation de l'acte attaqué ne comportait aucun motif relatif à la durée de la fermeture, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, et le Conseil d'État a considéré qu'« en l'absence de justification du choix de la mesure la plus lourde, le moyen dénonçant la violation du principe de proportionnalité doit être déclaré sérieux ». Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 234.646 du 3 mai 2016, le Conseil d'État a examiné deux moyens réunis pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, de l'inexactitude des motifs et du principe de motivation adéquate, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation du principe de proportionnalité. Il notamment considéré que « des motifs qui ne sont pas légalement admissibles ont été pris en considération par la partie adverse, et qu'ils ont concouru à déterminer le choix de la durée de la fermeture ordonnée », ce qui n'est pas allégué en l'espèce, et que les formules motivant la durée de fermeture maximale « s'apparentent à des clauses de style », ce qui constitue une insuffisance de motivation formelle au regard de la loi du 29 juillet 1991, non invoquée en l'espèce.

Le moyen n'est pas pris de la violation du principe *audi alteram partem*. En tout état de cause, la convocation à l'audition annonce que le bourgmestre envisage une mesure de fermeture administrative sur la base de l'article 9bis de la loi du 24 février 1921 précitée, et il ressort du procès-verbal d'audition, signé par

l'administrateur de la partie requérante et non contesté par celle-ci, que la partie adverse l'a informé que la fermeture provisoire pouvait « aller jusqu'à six mois ». Il était donc en mesure de s'exprimer sur la durée de la fermeture envisagée.

Par ailleurs, s'il est vrai que la motivation de l'acte attaqué s'appuie notamment sur des troubles qui dépassent le seul établissement de la partie requérante et s'étendent au quartier, il en ressort toutefois que cet établissement est bien directement concerné par les constatations qui ont été opérées. Le rapport de police souligne en effet que « le snack en question non seulement *héberge* des dealers en lien avec l'activité de vente de stupéfiants sur le secteur de la Place de Bethléem mais également *facilite* dès lors cette même activité ».

Enfin, au vu de l'article 9bis, précité, il n'appartient pas à la partie adverse de démontrer l'implication personnelle de l'exploitant 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 l'établissement de ce dernier.

Le moyen unique n'est pas sérieux.

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 est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 5 août 2026, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

conseillère d'État, présidente f.f.,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Élisabeth Willemart