CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA PRÉSIDENTE DE LA XVe CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 267.732 du 18 septembre 2026

A. 248.924/XV-6609

En cause : **la société à responsabilité limitée SIMRAN ASIAN AND AFRICAN FOODS**,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy, 270
4000 Liège,

contre :

la ville de Liège, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
Mes Éric LEMMENS
et Élisabeth KIEHL, avocats,
boulevard de la Sauvenière, 68/2
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 17 août 2026, la partie requérante sollicite, d'une part, la suspension selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision de la Ville de Liège du 31 juillet 2026 ordonnant la fermeture de l'établissement qu'elle exploite rue du Potay 36 à 4000 Liège, ainsi que de la décision du 12 août 2026 ordonnant l'apposition de scellés administratifs sur cet établissement, et, d'autre part, l'annulation de ces deux décisions.

II. Procédure

Par une ordonnance du 19 août 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 15 septembre 2026.

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

Mme Joëlle Sautois, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

Me Jean-Marc Rigaux, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Élisabeth Kiehl, 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. Faits

1. La partie requérante est une personne morale constituée sous la forme d'une société à responsabilité limitée qui, suivant les statuts qu'elle dépose, a notamment pour objet le commerce de détail, de jour ou de nuit, notamment en alimentation générale, boissons alcoolisées ou non, tabacs, cigares et cigarettes.

Dans sa requête, elle déclare qu'elle dispose actuellement de cinq « centres d'exploitation » à Liège : quatre magasins de nuit et un magasin « discount », à proximité duquel elle dispose d'un bâtiment permettant le stockage des produits. Le premier magasin de nuit, sis rue du Pont, a été ouvert en 2009. Le magasin de nuit sis rue de la Madeleine a été ouvert en 2015. Les deux autres magasins de nuit, sis rue du Potay et rue Léopold, ont été ouverts en 2023, de même que le magasin « discount » et le bâtiment permettant le stockage des produits, sis En Féronstrée.

2. Le 30 juin 2025, le conseil communal de la partie adverse adopte une ordonnance de police « relative à l'approche administrative communale en matière de criminalité déstabilisante », dont l'entrée en vigueur est fixée au 1er septembre suivant. Son préambule contient les motifs suivants :

« Vu les articles 112, 114, 119, 119*bis*, 119*ter*, 133*ter* de la Nouvelle loi communale ;

Vu 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 ;

Vu la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales ;

Vu l'arrêté royal du 22 avril 2024 relatif aux secteurs et activités économiques sur la base duquel une ordonnance de police peut être adoptée conformément â l'article 119*ter* de la Nouvelle loi communale ;

Vu l'arrêté royal du 26 avril 2024 relatif [à] l'enregistrement, l'accès aux données et la consultation du Registre Central des Enquêtes d'intégrité ;

Attendu qu'en vertu de l'article 119*ter* de la Nouvelle loi communale, tel que rétabli par l'article 35 de la loi 15 janvier 2024 susvisée, le conseil communal peut soumettre l'implantation ou l'exploitation d'établissements accessibles au public où se déroulent des activités économiques à une enquête d'intégrité ;

Qu'une ordonnance de police communale motivée et une analyse de risques préalable sont nécessaires à cet effet ;

Attendu, à cet égard, qu'une analyse de risques a été réalisée ;

Considérant qu'il ressort de ladite analyse de risques que sur le territoire de la Ville de Liège, les secteurs ou activités économiques reprises ci-après présentent un risque accru en matière de criminalité déstabilisante, et qu'il importe de soumettre tous les établissements accessibles au public relevant desdits secteurs ou activités économiques à une enquête d'intégrité préalablement à leur implantation ou, pour ceux en cours déjà implantés et en cours d'exploitation, à une enquête d'intégrité différée :

[…]

2° les magasins de nuit, visés à l'article 2, 17°, de l'arrêté royal du 22 avril 2024 précité ;

[…] ;

Qu'en effet, l'analyse de risques préalable a démontré que les établissements exerçant les activités économiques concernées peuvent être utilisés notamment pour blanchir des capitaux issus d'activités criminelles ;

Considérant que l'exploitation des établissements relevant des secteurs ou activités économiques susmentionnées pourrait être à l'origine de troubles à l'ordre public matériel dès lors que, sous le couvert d'une structure légale, ces activités économiques sont exercées pour favoriser des activités illicites qui s'immiscent dans le tissu socio-économique communal ;

Considérant que la possibilité pour la Ville de mener des enquêtes d'intégrité, lors de l'implantation ou au cours de l'exploitation d'établissements accessibles au public dans lesquels sont ou seront exercées lesdites activités économiques vise ainsi à prévenir les troubles à l'ordre public causés par l'immixtion de la criminalité déstabilisante dans les structures légales ;

Considérant que les enquêtes d'intégrité sont initiées et réalisées sur décision du bourgmestre et sous la responsabilité de ce dernier ;

Qu'elles sont conduites dans le respect des principes de non-discrimination, d'objectivité, de proportionnalité et de transparence ;

Considérant que le délai raisonnable pour initier et clôturer lesdites enquêtes est fixé à 50 jours ouvrables, lesquels peuvent être prolongés de 30 jours ouvrables ;

Que ce délai est justifié par la complexité des vérifications à effectuer dans les différentes bases de données ainsi que par la nécessité de consulter diverses instances administratives ;

Considérant par ailleurs que l'article 133*ter*, inséré dans la Nouvelle loi communale par l'article 39 de la même loi du 15 janvier 2024, habilite le

bourgmestre à “placer un établissement sous scellés administratifs, lorsque le bourgmestre lui-même, [...] ou le collège communal ferme ou a fermé l’établissement” concerné ;

Que le bris de tels scellés administratifs est constitutif d’une infraction passible d’une amende administrative communale conformément à l’article 3, 1 °, de la loi du 24 juin 2013, précitée ;

Considérant que la présente ordonnance de police met en œuvre les nouvelles attributions confiées à la Ville en matière de lutte contre la criminalité déstabilisante, laquelle affecte l’ordre public ;

[…] ».

3. Le 1er septembre 2025, le même conseil communal adopte une ordonnance de police complémentaire, dont l’article 1er est rédigé comme suit :

« Sont désignés en tant que secteurs économiques soumis à une enquête d’intégrité communale conformément à l’article 119*ter* de la Nouvelle loi communale, en ce qui concerne les activités économiques visées à l’article 2 de l’ordonnance de police du 30 juin 2025 relative à l’approche administrative communale en matière de criminalité déstabilisante :
[…]
2° le secteur commerce de détail, en ce qui concerne les magasins de télécom, de réparation et d’accessoires de téléphones, ainsi que les magasins de nuit ;
[…] ».

4. Aux deux ordonnances précitées est annexé le protocole d’accord conclu le 9 juillet 2025 entre la partie adverse, le parquet et l’auditorat du travail de Liège en application de l’article 119*ter*, § 16, de la Nouvelle loi communale, disposition rétablie 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.

5. Le 28 janvier 2026, le bourgmestre de la partie adverse décide de faire initier et mener une enquête d’intégrité à l’égard du magasin exploité par la partie requérante rue du Potay et de l’étendre aux deux personnes physiques qu’il identifie comme étant « impliquées en droit dans l’implantation ou l’exploitation », à savoir les deux gérants.

6. Le 26 mars 2026, le bourgmestre de la partie adverse décide de prolonger de trente jours ouvrables le délai pour mener l’enquête d’intégrité à l’égard de l’établissement précité.

7. Le 19 février 2026, le Centre d’Information et d’Expertise d’Arrondissement (CIEAR), émet un rapport.

8. Le 23 avril 2026, la Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics (DEIPP) émet un rapport.

9. Le 29 avril 2026, le bourgmestre de la partie adverse décide de clôturer l'enquête d'intégrité et d'informer le collège communal que « les informations à disposition permettent d'envisager d'initier la procédure visant à la prise d'une mesure de fermeture à l'encontre de l'établissement […] sis rue du Potay […], conformément aux dispositions de l'article 119*ter* de la Nouvelle loi communale ».

10. Le 8 mai 2026, le collège communal prend connaissance de l'acte de clôture de l'enquête d'intégrité précité et décide d'initier une procédure visant « à la prise d'une mesure de fermeture » à l'encontre de l'établissement sis rue du Potay, conformément aux dispositions de l'article 119*ter* de la Nouvelle loi communale.

11. Le 29 mai 2026, le collège communal décide d'inviter l'un des deux gérants de la partie requérante à une audition en vue de faire valoir ses moyens de défense au sujet de l'enquête d'intégrité menée notamment au sujet de l'établissement de la rue du Potay. À sa décision, notifiée comme telle à la partie requérante, sont annexées les pièces suivantes : « rapports anonymisés du CIEAR et avis anonymisés de la DEIPP, pour chacun des établissements dont objet ».

12. L'audition se déroule le 17 juin 2026, en présence des deux gérants de la partie requérante, assistés de leur conseil. À l'issue de celle-ci, le conseil de la partie requérante dépose un dossier de pièces et annonce le dépôt d'un mémoire.

13. Par un courrier électronique du 22 juin 2026, le conseil de la partie requérante communique un mémoire daté du 20 juin à la partie adverse, ainsi que des baux commerciaux.

14. Par un courrier électronique du 24 juin 2026, la partie adverse transmet au conseil de la partie requérante un compte-rendu de l'audition signé par le directeur général adjoint.

15. Par une délibération du 31 juillet 2026, le collège communal de la partie adverse ordonne la fermeture de l'établissement de la rue du Potay.

Il s'agit du premier acte attaqué.

L'article 3 de son dispositif mentionne la possibilité d'introduire en recours en annulation au Conseil d'État.

Il est communiqué au conseil de la partie requérante par courrier électronique envoyé le 5 août 2026 et notifié à la partie requérante par un courrier recommandé qu'elle déclare avoir reçu le 7 août 2026.

16. Par trois autres délibérations du même jour, le collège communal ordonne la fermeture des trois autres magasins de nuit exploités par la partie requérante. Il s'agit des premiers actes attaqués dans les affaires enrôlées sous les numéros A. 248.922/XV-6607, A. 248.923/XV-6608 et A. 248.925/XV-6610.

17. Le 12 août 2026, le bourgmestre de la partie adverse ordonne la pose de scellés administratifs sur l'établissement de la rue du Potay.

Cet ordre, formalisé dans une « décision de procéder à la pose de scellés administratifs suite à un arrêté de fermeture », constitue le second acte attaqué.

Il précise, à l'article 1er de son dispositif, que les scellés administratifs seront posés par les services de Police « dès lors que l'arrêté portant fermeture […] sera devenu exécutoire, c'est-à-dire au 15e jour qui suit sa notification ».

L'article 3 de son dispositif mentionne la possibilité d'introduire en recours en annulation au Conseil d'État.

Il est communiqué au conseil de la partie requérante par un courriel envoyé le 13 août 2026 et notifié à la partie requérante par un courrier recommandé qu'elle déclare avoir reçu le 14 août 2026.

18. Par trois autres décisions du même jour, le bourgmestre ordonne la même mesure pour les trois autres magasins de nuit exploités par la partie requérante. Il s'agit des seconds actes attaqués dans les trois affaires précitées.

19. À l'audience, les parties indiquent que l'établissement a été placé sous scellés le 4 septembre 2026, que la partie requérante a tenté d'en obtenir la levée par la voie d'un référé d'hôtel, puis en citant contradictoirement la partie adverse en référé devant le président du Tribunal de première instance de Liège, que l'affaire a été plaidée et que les parties sont dans l'attente du prononcé de l'ordonnance.

IV. Recevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre le second acte attaqué

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

La partie requérante expose les raisons pour lesquelles il y a, selon elle, connexité entre la décision de fermer l'établissement concerné (qui constitue le premier acte attaqué) et celle d'ordonner l'apposition de scellés, dès lors qu'il est « clair que, sans la décision de fermeture, la décision de pose de scellés ne pourrait pas être prise » et qu'inversement, la décision de fermeture ne pourrait être exécutée que de la volonté de la partie requérante, sans la décision d'apposer des scellés.

Elle conclut sa requête comme suit :

> « Dès lors qu'un des moyens relatifs à la décision du 31 juillet 2026 est déclaré fondé, la décision du 12 août 2026 n'a plus de fondement dans la mesure où celle-ci n'a de raison d'être que par l'existence de la décision du 31 juillet 2026 et apparaît comme une mesure accessoire de celle-ci.
>
> La requérante a un intérêt à attaquer la décision du 12 août 2026 même si celle-ci n'est pas encore exécutoire, au même du dépôt de la requête et ce, pour des raisons de sécurité juridique. ».

IV.1.2. La note d'observations

Dans sa note d'observations, la partie adverse déclare qu'elle s'interroge quant à la recevabilité des demandes d'annulation et de suspension, en tant qu'elles sont dirigées contre le second acte attaqué. Elle fait observer qu'aucun des moyens n'apparait dirigé contre celui-ci.

Selon elle, le seul propos que la requête comporte concernant le second acte attaqué « ne parait pas correspondre à une critique en droit au sens de l'article 2 du règlement de procédure » alors que, rappelle-t-elle, l'absence d'indication des moyens constitue un motif d'irrecevabilité.

Elle ajoute que, dans l'hypothèse où le recours serait jugé irrecevable concernant le second acte attaqué, « vu la connexité invoquée par la partie requérante, l'annulation du premier acte attaqué ne pourrait pas présenter d'intérêt » puisque « les scellés demeureront en effet en place ».

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 14, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, celui-ci n'est compétent que pour statuer sur les recours en annulation dirigés contre des actes juridiques unilatéraux émanant d'une autorité administrative. Un acte juridique est un acte qui vise à produire un effet de droit. Il en résulte qu'un recours tendant à l'annulation non d'un acte juridique, mais d'une opération matérielle est irrecevable.

L'article 133*ter*, § 1er, de la Nouvelle loi communale, auquel il est fait référence dans le second acte attaqué, prévoit ce qui suit :

« § 1er. Le bourgmestre peut placer un établissement sous scellés administratifs, lorsque le bourgmestre lui-même, le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal ferme ou a fermé l'établissement. ».

Le bourgmestre tient de l'article 133*ter*, § 1er, de la Nouvelle loi communale le pouvoir de placer un établissement sous scellés administratifs, pour autant que celui-ci soit frappé d'une décision de fermeture exécutoire, afin d'en garantir l'effectivité. Les scellés ont pour but d'interdire de pénétrer dans un immeuble fermé par l'autorité compétente et peuvent donner lieu, le cas échéant, au constat de l'infraction de bris de scellés.

Telle est d'ailleurs la seule portée que se donne formellement le second acte attaqué, lequel n'apparaît dès lors que comme une pure mesure d'exécution de la décision de fermer l'établissement, subordonnée au caractère exécutoire de cette dernière. *Prima facie,* seule cette décision de fermeture est destinée à produire un effet juridique et est, partant, susceptible de recours en annulation.

Cette conclusion n'est pas modifiée par la circonstance que des scellés ont été placés sur l'établissement de la partie requérante le 4 septembre 2026, alors que le Conseil d'État ne s'était pas encore prononcé sur la présente demande de suspension d'extrême urgence, dont l'introduction a pourtant pour conséquence, prévue à l'article 119*ter*, § 11, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale, que la décision de fermeture ne peut être mise en œuvre avant qu'il n'ait été statué sur la demande. En effet, une telle initiative constitue un acte matériel dont l'éventuel caractère fautif et les conséquences dommageables relèvent d'une action devant le juge judiciaire, ce que la partie requérante semble d'ailleurs avoir elle-même considéré, puisqu'elle indique avoir saisi le président du tribunal de première instance siégeant en référé de sa contestation.

Par ailleurs, la circonstance que le second acte attaqué mentionne qu'un recours peut être introduit au Conseil d'État à son encontre est indifférente. En effet,

même si une telle mention a pu induire la partie requérante en erreur, les règles qui fixent les attributions des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État sont d'ordre public ; les parties ne peuvent y déroger.

Prima facie, le recours en annulation est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre le second acte attaqué. Partant, à son égard, la demande de suspension introduite selon la procédure d'extrême urgence, qui doit répondre aux mêmes conditions de recevabilité, est elle-même irrecevable.

V. Extrême urgence et urgence

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

S'agissant de la décision de fermeture attaquée, la partie requérante fait valoir ce qui suit sous un titre consacré à l'extrême urgence :

« La requérante a rappelé dans l'exposé des faits que l'article 119*ter* de la Nouvelle loi communale a instauré une procédure d'extrême urgence spécifique en cas de décision de fermeture prise sur la base de cet article 119*ter*, ce qui est le cas en l'espèce.

Dans ces conditions, dès l'instant où le recours a été déposé dans le délai prévu par la loi, la condition de célérité est remplie.

En ce qui concerne les deux autres conditions, soit l'extrême d'urgence [et] de préjudice grave, la requérante bénéficie de la présomption légale établie par [l'article 119*ter*, § 11].

Pour autant que de besoin, la requérante fait valoir que non seulement, elle a agi avec célérité, soit dans un délai de 10 jours après la communication de la décision, mais elle a également un intérêt à l'extrême urgence dans la mesure où les procédures en suspension et en annulation ne sont pas susceptibles de pouvoir réparer le préjudice.

En effet, les décisions sont suspendues pendant un délai de 15 jours, mais au-delà de ce délai, elles deviennent immédiatement exécutoires, sauf si la procédure d'extrême urgence a été introduite dans ce délai.

Il en résulte que si la requérante n'introduisait pas une procédure d'extrême urgence, elle subirait inévitablement le préjudice de la fermeture de ses établissements.

Au demeurant, le Conseil d'État a déjà tranché ce type de situation bien qu'elle ne soit pas cadrée par le paragraphe 11 de l'article 119*ter* de la Nouvelle loi communale.

En effet, un arrêt du Conseil d'État n° 260.469 du 30 juillet 2024 a estimé l'extrême urgence établie dans une situation où un magasin susceptible d'être fermé pendant quatre mois, risquait de mettre sa situation financière en grand péril.

En l'espèce, eu égard aux investissements que la requérante a faits, si chacun de ses établissements, hormis celui d'En Féronstrée, (le 6e n'est pas un établissement de vente mais de stockage), ferme suite aux 4 décisions du 31 juillet 2026, il est assez clair que le chiffre d'affaires de la requérante s'écroulera. Le magasin non visé par les 4 décisions ne réalise que 11 % du chiffre de la requérante et l'établissement lié au stockage ne réalise aucun chiffre d'affaires. Les 4 autres magasins réalisent 89 % du chiffre d'affaires de la requérante.

Il est clair qu'il y aurait de très nombreux licenciements presque tout le personnel [*sic*].

Les investissements réalisés avec l'acquisition des différents magasins en 2023 ne pourraient pas être remboursés.

Si les 4 décisions sont exécutées, la requérante sera manifestement en situation de déposer le bilan.

Il ne s'agira pas d'un simple préjudice économique réparable mais véritablement d'une impossibilité de poursuivre l'activité suite à la fermeture de 4 des 5 des établissements et ce, d'autant plus les investissements pour ouvrir les trois magasins en 2023 sont toujours d'actualité en termes d'amortissement.

Même s'il est relevé par le rapport du CIEAR que la politique d'amortissement est modérée mais il insiste sur une poursuite des investissements productifs (CIEAR pièces 1 à 6, page 5).

Il ne pourra pas être considéré que chaque établissement peut être fermé de manière indépendante, puisque les 4 décisions ont toutes été rédigées de la même manière, ont le même objet, la même motivation et le même destinatoire.

La requérante a, par prudence, déposé 4 requêtes, si le Conseil d'État estimait que certains magasins pouvaient être fermés et d'autre pas.

Il n'empêche dans ces conditions alors que le Conseil devra, si cela est nécessaire, examiner la question du préjudice grave en fonction des réponses qui seront rendues dans les 4 dossiers introduits par la requérante.

En toute hypothèse, les conditions de la suspension en extrême urgence sont remplies.

Le recours en extrême urgence est donc recevable. ».

V.1.2. La note d'observations

La partie adverse répond ce qui suit en ce qui concerne la décision de fermeture :

« L'article 119*ter*, § 11, de la Nouvelle loi communale instaure une forme de *standstill* et prévoit le recours à la procédure en suspension d'extrême urgence pour ce qui concerne les décisions visée[s] aux paragraphes 8 et 9 du même article.

Ces décisions sont les refus, suspension ou abrogations de permis d'implantation ou d'exploitation, d'une part, et les décisions de fermeture, d'autre part.

[…]

S'agissant du premier acte attaqué, la partie adverse se réfère à l'appréciation de Votre Haute Juridiction, même si l'article 17, § 5, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne vise pas explicitement la Nouvelle loi communale (contrairement à la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics, de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions). ».

À l'audience, interrogée sur les perspectives qui s'offrent à la partie requérante compte tenu de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 142/2025 du 6 novembre 2025 (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.142), elle indique, en substance, qu'il n'est pas exclu que celle-ci puisse rouvrir un établissement sous une autre forme, en d'autres lieux, sur la base d'un nouveau projet, lorsqu'auront été levés les indices sérieux mis en lumière par l'enquête d'intégrité.

V.2. Appréciation

1. Conformément à l'article 17, § 1er, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative en extrême urgence suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'un moyen sérieux dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de la décision attaquée.

Le paragraphe 5 de ce même article vise l'hypothèse où l'affaire doit être traitée en extrême urgence. Le recours à une telle procédure doit rester exceptionnel dès lors 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.

Contrairement à l'urgence qui est à la fois une condition de fond de tout référé et une condition de recevabilité, l'extrême urgence est évaluée en tenant compte de la diligence de la partie requérante et de l'imminence du péril, lesquelles constituent exclusivement des conditions de recevabilité du recours à ce type de procédure extrêmement rapide. En d'autres termes, il peut être justifié de recourir à une procédure d'extrême urgence dans certains cas où la procédure en référé ordinaire serait impuissante à prévenir le dommage ou l'inconvénient craint, ce qui n'empêche pas que l'examen de la demande de référé révèle que la condition de fond de l'urgence, c'est-à-dire celle qui justifierait qu'une suspension puisse être prononcée, n'est pas remplie parce que le dommage ou l'inconvénient craint n'est pas avéré ou qu'il ne présente pas la gravité requise.

2. En l'espèce, s'agissant du recours à la procédure d'extrême urgence, il y a également lieu de respecter l'article 119*ter* de la Nouvelle loi communale qui, tel que rétabli par la loi du 15 janvier 2024 précitée, prévoit notamment ce qui suit :

« § 11. La décision du collège des bourgmestre et échevins ou du collège communal visée aux paragraphes 8 et 9 n'est mise en œuvre qu'après l'expiration d'un délai de 15 jours calendrier à compter du lendemain de la date de notification à la personne concernée conformément au § 8, alinéa 3, et § 9, alinéa 2.

Lorsqu'une demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence est introduite dans le délai visé à l'alinéa 1er, la décision du collège des bourgmestre et échevins ou du collège communal n'est pas mise en œuvre avant que l'instance de recours n'ait statué sur la demande de suspension.

L'auteur de la demande avertit le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal de la demande dans le délai visé à l'alinéa 1er.

La décision peut être mise en œuvre, soit au terme du délai visé à l'alinéa 1er, lorsqu'aucune demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence n'a été introduite dans le délai précité, soit lorsque l'instance de recours a statué sur la demande de suspension.

L'interdiction de mettre en œuvre la décision bénéficie au seul auteur d'une demande de suspension introduite dans le délai visé à l'alinéa 1er. ».

L'article 119*ter*, § 11, de la Nouvelle loi communale, précité, permet à la personne concernée par une décision prise sur le fondement des paragraphes 8 et 9 de cette même disposition de bénéficier d'un report de sa mise en œuvre pour autant qu'elle introduise une demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence avant l'expiration d'un délai de quinze jours calendrier à compter du lendemain de la date de la notification de cette décision.

Il en résulte qu'il doit en principe être admis qu'une partie requérante qui, comme en l'espèce, introduit une telle demande dans le délai de quinze jours précité, a agi avec la diligence requise.

En outre, dans la mesure où, par l'effet même de l'article 119*ter*, § 11, de la Nouvelle loi communale, la partie requérante se trouve dans la situation où, à défaut d'introduction d'une demande de suspension d'extrême urgence dans ce délai de quinze jours, la décision, momentanément suspendue, pourra être mise en œuvre, l'imminence du péril craint n'est pas contestable.

Il s'ensuit que la requête rencontre les conditions de recevabilité d'une demande de suspension d'extrême urgence.

3. L'article 119*ter* de la Nouvelle loi communale a pour conséquence qu'une demande de suspension d'extrême urgence introduite dans le délai de quinze

jours calendrier qui y est prévu doit en principe être considérée comme recevable pour ce qui concerne l'examen de sa diligence à agir et de l'imminence du péril qu'elle invoque. En revanche, à la différence de l'article 15 de la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics, de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions, cette disposition ne dispense pas la partie requérante qui opte pour cette voie procédurale de rapporter la preuve de l'urgence en tant que condition de fond du référé.

L'urgence ne peut, partant, être reconnue que si la partie requérante établit, notamment, que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. Elle ne peut cependant résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain ; une certaine durée est en effet inhérente à la procédure en annulation et à l'exercice concret et complet des droits des parties.

Un préjudice économique n'emporte en principe pas la reconnaissance de l'urgence, dans la mesure où il 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.

En l'espèce, toutefois, il y a lieu de reconnaître la gravité de la situation dans laquelle l'acte attaqué plonge la partie requérante en tenant compte, outre des pièces comptables qu'elle produit et qui corroborent ses affirmations, du fait que la partie adverse, au terme d'une motivation identique, a décidé de fermer trois autres de ses établissements et que cette fermeture n'est pas limitée dans le temps.

Au sujet de la portée d'une telle mesure, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 142/2025, précité, a jugé comme suit :

« B.8.4. Une […] mesure de fermeture de l'établissement peut avoir une portée considérable pour celui qui en est l'objet. Dans certains cas, une telle mesure s'apparente à une interdiction d'exercer une profession sur le territoire de la commune. En outre, dès lors que, lorsque le collège prend une décision imposant une de ces mesures, il est tenu de la transmettre à la DEIPP (article 119*ter*, § 8, alinéa 3, et § 9, alinéa 3, de la Nouvelle loi communale) et que, lorsqu'une commune procède à une enquête d'intégrité, elle doit consulter le registre central des enquêtes d'intégrité (article 119*ter*, § 6, alinéa 1er, 1°), la personne qui aura fait l'objet d'une mesure adoptée sur la base de la disposition attaquée dans une commune verra ses chances d'obtenir dans une commune voisine une autorisation d'implantation ou d'exploitation pour le même type d'établissement fortement compromises.

La portée des décisions qui peuvent être adoptées en conséquence des enquêtes d'intégrité est donc potentiellement considérable, en ce qui concerne tant leur étendue géographique que leur durée […]. ».

Par le même arrêt, la Cour a annulé l'article 35 de la loi du 15 janvier 2024 précitée, en ce qu'il rétablit l'article 119*ter*, § 12, de la Nouvelle loi communale, en substance au motif que le législateur n'a pas suffisamment pris en considération l'évolution de la situation après la mesure. En particulier, elle a relevé que si, certes, la personne concernée peut apporter au collège communal des nouveaux éléments afin d'obtenir une révision de la mesure, il n'est pas prévu que les autorités communales se ressaisissent, à intervalles réguliers, des décisions qui ne sont pas limitées dans le temps. Elle a également relevé qu'en cas de demande de retrait de la décision, la Nouvelle loi communale n'organise pas la procédure et n'impose pas au collège communal de prendre une nouvelle décision reposant sur une motivation actualisée. Enfin, elle a constaté que le législateur ne garantit pas que la charge de la preuve des éléments nouveaux ne repose pas entièrement ou principalement sur l'exploitant, ce qu'elle a jugé inadmissible.

Cet arrêt n'ayant pas à ce jour donné lieu à une intervention du législateur, il s'ensuit que la partie requérante est confrontée à une mesure de fermeture à durée indéterminée et qu'elle ne dispose d'aucune garantie suffisante que la partie adverse revoie sa situation à intervalles réguliers, ce que confirment d'ailleurs les déclarations vagues de la partie adverse à l'audience.

Dans les circonstances particulières précitées, l'urgence est établie.

VI. Quatrième moyen

VI.1. Thèses des parties

VI.1. La requête

La partie requérante prend un quatrième moyen « de la violation du principe de droit de proportionnalité, de l'article 23, 1°, de la Constitution, de l'article II.3 du Code du Droit économique, de l'article 119*ter*, § 9 de la Nouvelle loi communale, des articles 2 et 3 de loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs, du principe général de droit du devoir de minutie, du principe général de droit de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle résume son grief comme suit :

« Les infractions reprochées à l'égard de la requérante sont manifestement hors du champ d'application de la législation en vertu de laquelle la compétence de l'auteur de l'acte devrait [être] exercée.

Quand bien même elle serait exercée dans ce cas, la sanction est manifestement disproportionnée pour l'établissement en question, ce qui viole le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle protégée par l'article 23, 1°, de la Constitution et la liberté d'entreprendre visée à l'article 2° et 3°, du Code de droit économique.

La sanction, soit la fermeture de l'établissement, est manifestement disproportionnée pour chaque établissement en visé et en particulier […] celui visé par l'acte attaqué. ».

VI.2. La note d'observations

La partie adverse résume son argumentation comme suit :

« Le moyen est dirigé uniquement contre le premier acte attaqué. Il critique la proportionnalité de la décision de fermeture adoptée, qui serait excessive.

La partie adverse constate que l'article 119*ter*, § 9, de la Nouvelle loi communale ne lui octroyait pas de pouvoir d'appréciation. La critique de proportionnalité manque en droit puisqu'une seule option est possible lorsque les conditions prévues sont remplies : la fermeture.

À supposer qu'un pouvoir d'appréciation quelconque existe (*quod non*), la partie requérante ne démontre pas d'erreur manifeste dans le chef de la partie adverse. ».

VI.3. Appréciation

1. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Les exigences en matière de motivation formelle ne requièrent pas de l'autorité qu'elle communique les motifs de ses motifs.

Le principe général de la motivation interne ou matérielle d'un acte administratif, qui se déduit notamment de l'exigence de motivation formelle « adéquate », 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.

Le principe général de droit de la proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant un acte administratif et son objet et que la mesure qu'il cristallise soit en rapport raisonnable avec les éléments factuels qui la fondent, soit justifiée et ne procède pas d'un quelconque arbitraire.

L'article 35 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', a rétabli l'article 119*ter* de la Nouvelle loi communale.

Dans sa version applicable lorsque l'acte attaqué a été adopté, cette disposition prévoit notamment ce qui suit :

« Art. 119*ter*.

[…]

§ 8. Si l'établissement ou l'exploitation est soumis par le conseil communal à un permis d'implantation ou d'exploitation, le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal peut, sur proposition du bourgmestre, se fonder sur les résultats de l'enquête d'intégrité pour refuser ledit permis d'implantation ou d'exploitation relatif à l'établissement accessible au public, le suspendre pour une durée maximale de six mois ou l'abroger. La décision de refus, de suspension ou d'abrogation est motivée.

En cas de suspension, le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal définit les conditions permettant d'annuler la suspension.

La personne concernée est informée par envoi recommandé ou contre accusé de réception de la décision motivée du collège des bourgmestre et échevins ou du collège communal. L'avis de la DEIPP visé à l'article 23 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, est annexé à la décision.

La commune transmet la décision motivée dans les meilleurs délais à la DEIPP conformément à l'article 10, alinéa 2, 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, ainsi qu'aux autorités judiciaires.

§ 9. Si l'implantation ou l'exploitation n'est pas soumis[e] par le conseil communal à un permis d'implantation ou d'exploitation, le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal peut, sur proposition du bourgmestre, se fonder sur les résultats de l'enquête d'intégrité pour procéder à la fermeture de l'établissement accessible au public. La décision de fermeture est motivée.

La personne concernée est informée par envoi recommandé ou contre accusé de réception de la décision motivée du collège des bourgmestre et échevins ou du collège communal. L'avis de la DEIPP visé à l'article 23 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, est annexé à la décision.

La commune transmet la décision motivée dans les meilleurs délais à la DEIPP conformément à l'article 10 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, ainsi qu'aux autorités judiciaires.

§ 10. Le refus, la suspension ou l'abrogation d'un permis d'implantation ou d'exploitation ou la fermeture d'un établissement conformément aux paragraphes 8 et 9, sur la base de l'enquête d'intégrité, est seulement possible s'il apparaît :
1° qu'il existe un risque sérieux démontrable, basé sur des faits ou circonstances, que l'établissement sera exploité pour tirer un avantage, financier ou non, de faits punissables commis antérieurement, et/ou ;
2° qu'il existe un risque sérieux démontrable, basé sur des faits ou circonstances, que l'établissement sera exploité pour commettre des faits punissables, et/ou;
3° qu'il existe des indices sérieux que des faits punissables ont été commis pour exploiter l'établissement.

Le risque sérieux démontrable ou l'indice sérieux est fondé sur des faits ou des circonstances concrets, vérifiables, réellement existants, qui sont pertinents et établis avec la diligence requise.

Lors de l'appréciation relative à l'existence d'un risque sérieux démontrable ou d'un indice sérieux, il est tenu compte de la gravité des faits, de la mesure dans laquelle les faits punissables sont liés au secteur ou à l'activité économique en question et de l'importance des avantages acquis ou à acquérir.

Pour déterminer dans quelle mesure les faits punissables sont liés au secteur ou à l'activité économique en question, il est tenu compte de la question de savoir si les personnes suivantes ont commis un ou plusieurs faits punissables ou s'il existe des motifs sérieux de croire que les personnes suivantes ont commis ou commettront un ou plusieurs faits punissables :
1° la personne qui est ou sera chargée en droit ou en fait de l'exploitation, ou ;
2° la personne physique ou morale sur laquelle la personne qui est ou sera chargée en fait ou en droit de l'exploitation exerce ou a exercé des fonctions de direction, ou ;
3° la personne physique ou morale qui, en droit ou en fait, occupe une position dominante vis-à-vis de la personne qui, en droit ou en fait, est ou sera chargée de l'exploitation, ou ;
4° la personne physique ou morale qui fournit ou a fourni directement ou indirectement des avoirs à la personne qui est ou sera chargée en droit ou en fait de l'exploitation, ou ;
5° toute autre personne physique ou morale, impliquée en droit dans l'implantation ou l'exploitation.

Pour l'application du présent titre, l'on entend par "faits punissables" la participation à l'une des infractions commises suivantes :
1° le terrorisme, visé à l'article 137 du Code pénal ou financement du terrorisme, visé à l'article 3 de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces ;
2° le blanchiment de capitaux visé à l'article 2 de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces ;
3° le recèlement, visé à l'article 505 du Code pénal ;
4° la criminalité organisée, à savoir l'ensemble des infractions commises par une organisation criminelle, visée à l'article 324*bis* du Code pénal ;

5° le trafic illicite de stupéfiants, visé aux articles 2, 2*bis*, 2*quater*, alinéa 1er, 4°, et 3 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 ;
6° le trafic illicite d'armes, de biens et de marchandises, en ce compris des mines antipersonnel et/ou des sous-munitions, visé à l'article 8 de la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation, au transit et à la lutte contre le trafic d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente ;
7° le trafic d'êtres humains, visé à l'article 77*bis* de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ;
8° la traite des êtres humains, visée aux articles 433*quinquies* à 433*octies* du Code pénal ;
9° l'exploitation de la débauche ou de la prostitution d'un mineur, visée aux articles 417/33 et 417/34 du Code pénal ;
10° l'utilisation illégale chez l'animal de substances ayant un effet hormonal ou le trafic illicite de ces substances, visée aux articles 3, 4, 5 et 10 de la loi du 15 juillet 1985 relative à l'utilisation de substances à effet hormonal, à effet antihormonal, à effet beta-adrénergique ou à effet stimulateur de production chez les animaux ;
11° le trafic illicite d'organes ou de tissus humains, visé au livre II, titre VIII, chapitre III*ter*/1, du Code pénal ;
12° la fraude fiscale, visée aux articles 449 et 450 du Code des impôts sur les revenus, à l'article 73 et 73*bis* du Code de la taxe sur la valeur ajoutée et blanchiment d'argent provenant de cette fraude fiscale visée à l'article 505, alinéa 1er, 2°, 3° et 4°, du Code pénal, en cas de répétition de l'infraction, et la fraude fiscale grave, visée à l'article 449, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus et à l'article 73, alinéa 2, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée ;
13° la fraude sociale, visée à l'article 1er, § 1er, du Code pénal social, en cas de répétition de l'infraction, et fraude sociale grave, visée aux articles 230 à 235 du Code pénal social ;
14° le détournement de fonds par des personnes exerçant une fonction publique, visé aux articles 240, 241, 242, 243 et 245 du Code pénal et la corruption, visée aux articles 246, 247, 248 et 249 du Code pénal ;
15° la criminalité environnementale, à savoir les violations intentionnelles de la réglementation, entraînant des dommages importants et graves au biotope et/ou à la faune et/ou à la flore et/ou à une ou plusieurs personnes ou lorsque cette conséquence risque de se manifester ;
16° la contrefaçon de monnaie ou de billets de banque, contrefaçon ou la falsification des timbres, sceaux et marques et faux commis en écritures, en informatique et dans les dépêches télégraphiques, visés au livre 2, titre III, chapitres I, II, III et IV, du Code pénal ;
17° la contrefaçon de biens, visée aux articles XI.60, XI.155, XV.100 et XV.103 du Code de droit économique ;
18° le vol, visé au livre 2, titre IX, chapitre 1er et chapitre 1*bis*, du Code pénal ;
19° l'extorsion, visée à l'article 470 du Code pénal ;
20° la fraude informatique, visée à l'article 504*quater* du Code pénal ;
21° la criminalité alimentaire et dans le secteur des médicaments, à savoir les violations intentionnelles de la réglementation, ayant pour résultat que la santé des personnes et/ou des animaux est gravement menacée ou affectée ;
22° le mélange des denrées alimentaires, visé aux articles 454 à 457 du Code pénal ;
23° les infractions liées à l'insolvabilité, visées aux articles 489 à 490*quater* du Code pénal ;
24° l'abus de confiance, l'escroquerie et la tromperie, visés aux articles 491 à 504 du Code pénal ;
25° les infractions à l'interdiction professionnelle des faillis, visées à l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934 relatif à l'interdiction judiciaire faite à certains

condamnés et aux faillis d'exercer certaines fonctions, professions ou activités et à l'article XX.234 du Code de droit économique ;
26° l'abus de la vulnérabilité d'autrui en vendant, louant ou mettant à disposition des biens en vue de réaliser un profit anormal, visé à l'article 433*decies* du Code pénal ;
27° l'attentat à l'intégrité sexuelle, visé à l'article 417/7 du Code pénal ;
28° le viol, visé aux articles 417/11 à 417/22 du Code pénal ;
29° l'approche de mineurs à des fins sexuelles, visée à l'article 417/24 du Code pénal ;
30° l'exploitation sexuelle de mineurs à des fins de prostitution, production ou diffusion d'images d'abus sexuels de mineurs, proxénétisme et abus aggravé de la prostitution, visés aux articles 417/25 à 417/38, 417/44 et 417/45, 433*quater*/1 et 433*quater*/4 du Code pénal ;
31° les crimes relatifs à la prise d'otages, visés à l'article 347*bis* du Code pénal ;
32° les menaces d'attentat contre les personnes ou contre les propriétés et fausses informations relatives à des attentats graves, visées aux articles 327 à 330 du Code pénal ;
33° Les menaces au moyen de matières nucléaires, d'armes biologiques ou chimiques, visées à l'article 331*bis* du Code pénal.

Pour l'application du présent titre, l'on entend par "participation" : la participation telle que visée au chapitre VII du Code pénal.

[…] ».

L'exposé des motifs relatif à la disposition précitée (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3152/001, p. 57) précise ce qui suit :

« Dans toute décision de refus, de suspension ou d'abrogation d'un permis d'implantation ou d'exploitation ou de fermeture d'un établissement, le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal doit s'assurer qu'il existe un lien suffisamment étroit et direct entre les faits et les circonstances de l'affaire par rapport au trouble (éventuel) de l'ordre public que la mesure de police est censée prévenir. Pour chaque décision de ce type, il doit donc toujours y avoir un lien proportionnel entre les conclusions que l'enquête d'intégrité met en lumière et la mesure de police que le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal entend imposer. ».

La section de législation du Conseil d'État, dans son avis n° 66.209/2 du 20 juin 2019 (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3152/001, p. 543), a indiqué, au sujet de l'article 119*ter*, § 6, en projet, devenu le § 10 dans la version du projet finalement adoptée, ce qui suit :

« [Il] ne suffira pas aux communes concernées de se référer aux hypothèses prévues à l'article 119*ter*, § 6, en projet pour pouvoir prendre les mesures de police administrative qu'elles jugent utiles. Encore faudra-t-il qu'elles puissent démontrer, dans le cadre de la motivation formelle de la décision qui sera adoptée, le lien de proportionnalité entre les éléments mis en exergue par l'enquête d'intégrité et la mesure de police envisagée. À cet égard, la seule mention dans la décision de l'avis préalable de la DIEPP dans le cadre de l'enquête d'intégrité ne dispensera pas nécessairement la commune de procéder également à cet examen de proportionnalité. C'est ce que confirme par ailleurs l'article 119*ter*, § 6, alinéas 2 et 3, en projet. ».

La Cour constitutionnelle, par son arrêt n° 142/2025, précité, relatif à un recours en annulation de l'article 35, précité, a, notamment, jugé comme suit :

« B.17. Les mesures prévues par la disposition attaquée sont adéquates pour atteindre l'objectif de lutte contre la criminalité déstabilisante mentionné en B.15.

La Cour doit encore examiner si elles n'occasionnent pas une atteinte disproportionnée aux droits des personnes concernées.

[…]

B.18.3. L'objet de la décision est fixé au terme d'une appréciation concrète imposée notamment par l'article 119*ter*, § 10, alinéa 3, de la Nouvelle loi communale. Le refus d'autorisation intervient à la fin d'une procédure en cours. Il doit être motivé et n'empêche pas l'introduction d'une nouvelle demande sans préjudice de ce qui est dit en B.19.1 à B.19.3. La suspension est conçue comme temporaire et la loi précise qu'elle a lieu pour une durée maximale de six mois et qu'elle contient les motifs qui permettent d'y mettre fin (article 119*ter*, § 8, alinéas 1er et 2). L'abrogation n'est dès lors admissible que si la suspension est inadéquate compte tenu de la gravité de la situation. La motivation formelle, expressément prévue (article 119*ter*, § 8, alinéa 1er, *in fine*), révèle cette appréciation et les motifs de la décision prise. Si l'établissement n'est pas soumis à autorisation, la disposition attaquée permet la fermeture. À défaut de précision, celle-ci est nécessairement temporaire ou définitive, ce qu'il appartient à l'autorité de déterminer et de justifier dans la motivation formelle expressément prévue (article 119*ter*, § 9, alinéa 1er, *in fine*).

B.18.4. Enfin, le législateur a prévu la notification de la décision et réglé une procédure de recours spécifique en retardant d'abord la mise en œuvre de la décision pendant une période de quinze jours, prolongée, en cas d'introduction d'une demande de suspension d'extrême urgence dans ce délai, jusqu'à la décision du juge saisi (article 119*ter*, § 11).

Il revient à ce juge, qui exerce un contrôle de pleine juridiction, de vérifier que les conditions d'application de la disposition attaquée ont été concrètement respectées, ce qui implique notamment la vérification de l'existence d'un risque sérieux ou d'indices sérieux au sens de l'article 119*ter*, § 10, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale, ainsi que du respect de l'exigence de proportionnalité.

B.18.5. Ces éléments sont de nature à fonder un juste équilibre entre l'objectif mentionné en B.15 et l'ingérence dans le droit de propriété et la liberté d'entreprendre que constituent les mesures que la loi attaquée permet à l'administration de prendre. ».

2. En l'espèce, l'acte attaqué contient le passage suivant, en réponse à une observation formulée par le conseil de la partie requérante dans l'écrit adressé à la partie adverse à la suite de l'audition :

« Les personnes concernées arguent du fait qu'une fermeture présenterait un caractère disproportionné et entraînerait des difficultés pour plusieurs familles. Dès lors que les conditions prévues à l'article 119*ter* NLC sont rencontrées, la mesure de fermeture est la seule qui s'impose. ».

Par une telle motivation, la partie adverse considère que le collège communal ne doit procéder à aucun examen de la proportionnalité de la mesure de

fermeture qu'il envisage d'imposer à la suite d'une enquête d'intégrité ni, *a fortiori*, s'en justifier formellement dans la décision qu'il prend.

Une telle conception est contraire aux § 9, alinéa 1er, et § 10, alinéas 2 et 3, de l'article 119*ter* de la Nouvelle loi communale qui, ainsi que le confirment les travaux parlementaires et l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 142/2025, précités, imposent notamment au collège communal de fonder sa décision sur des faits pertinents, de tenir compte de la gravité des faits ou circonstances concrets retenus et de l'importance des avantages acquis ou à acquérir de l'exploitation de l'établissement sur la base de faits punissables ou en vue de les commettre. En fonction de cet examen, auquel le collège communal doit procéder lui-même, il lui appartient de décider, dans le respect du principe général de droit de la proportionnalité, s'il s'indique de fermer l'établissement et, dans l'affirmative, si cette fermeture doit être temporaire ou définitive.

Il s'ensuit qu'en se bornant à indiquer que la mesure de fermeture était la seule qui s'imposait en l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué a motivé celui-ci de manière inadéquate et a violé l'article 119*ter*, § 9 de la Nouvelle loi communale ainsi que le principe général de droit de la proportionnalité.

Dans cette mesure, le quatrième moyen est sérieux.

VII. Conclusion

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 de la Ville de Liège du 31 juillet 2026 ordonnant la fermeture de l'établissement exploité par la société à

responsabilité limitée Simran Asian and African Foods, sis rue du Potay 36 à 4000 Liège, est ordonnée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé, le 18 septembre 2026, par la XVe chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Joëlle Sautois,	conseillère d'État, présidente f.f.,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier,	La Présidente,
Frédéric Quintin	Joëlle Sautois