

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

n° 247.710 du 4 juin 2020

A. 230.751/XI-22.985

En cause : **la société à responsabilité limitée B. WANDRE,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Luc WYNANT et
Alexei LOUBKINE, avocats,
avenue Louise 221
1050 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^{es} Emmanuel JACUBOWITZ et
Clémentine CAILLET, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 mai 2020, la société à responsabilité limitée (S.R.L.) B. WANDRE demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 15 mai 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 en ce qu'il précise à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 3, 4°, que les casinos, salles de jeux automatiques et bureaux de paris restent fermés.

II. Procédure

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

La partie requérante a déposé une note en réplique.

La partie adverse a déposé une note de réplique avec dernières observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a émis un avis conforme.

Il est fait application de l'article 2 de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite, de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 4 mai 2020 prorogeant certaines mesures prises par l'arrêté royal n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite et de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 18 mai 2020 prorogeant certaines mesures prises par l'arrêté royal n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite.

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

Le 15 mai 2020, est adopté et publié dans la troisième édition du *Moniteur belge* un arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

La partie requérante, qui exploite un bureau de paris de la classe IV, conteste l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel précité du 15 mai 2020 en tant qu'il prévoit que la fermeture des casinos, salles de jeux automatiques et bureaux de paris.

IV. Compétence du Conseil d'État

Thèses de la partie requérante

Saisie par un courriel du Conseil d'État du 2 juin 2020 de la demande d'explication suivante : « Dès lors que vous ne demandez la suspension de l'exécution que d'une partie de l'arrêté ministériel du 15 mai 2020, pouvez-vous expliquer, afin de justifier la recevabilité de votre demande de suspension, les raisons pour lesquelles vous estimez que cette partie est dissociable du reste de l'arrêté ministériel du 15 mai 2020 et que la suspension de l'exécution de cette partie n'implique pas la réformation de ce règlement? », la partie requérante a répondu que « (...) la suspension partielle est parfaitement envisageable car rien ne démontre dans les motifs de fait et de droit de l'acte attaqué que l'exclusion des bureaux de paris

forme un tout indissociable avec les autres dispositions de l'arrêté ministériel », qu'au « contraire, la situation des bureaux de paris a fait l'objet d'une exception particulière, et c'est cette exception qui est critiquée », qu'il « ne s'agit pas d'une réformation puisque les bureaux de paris seront toujours soumis aux dispositions de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 et qu'il ne s'agit pas de créer une nouvelle catégorie en droit », qu'il « ne s'agit pas d'une réformation mais de corriger une situation discriminatoire contenue dans l'arrêté ministériel », que « la suspension de l'acte attaqué ne va pas créer une nouvelle catégorie au sein de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, mais va mettre fin à une discrimination », qu'il « ne s'agit donc pas d'une réformation », que « la suspension demandée par la requérante ne portera pas atteinte aux autres règles contenues dans l'arrêté », que « l'ensemble des règles relatives à la protection des citoyens sera toujours assuré de telle sorte que cette partie est dissociable de l'arrêté », que « le simple fait qu'il soit mis fin à une discrimination ne peut constituer une réformation, sous peine de considérer qu'un arrêté discriminatoire ne puisse jamais être contesté devant Votre Conseil », qu'il « convient également de remarquer que depuis le 15 mai 2020, la partie adverse a modifié à plusieurs reprises certaines dispositions de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 (et notamment certains paragraphes de l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel) (...) », qu'en « opérant de la sorte, la partie adverse démontre que les différents paragraphes de l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel sont dissociables (à défaut, la partie adverse aurait à chaque fois modifié l'intégralité de l'article 1^{er}, ce qu'elle n'a pas fait) », que « rien n'empêche le Conseil d'Etat de suspendre l'exécution de quelques mots d'une disposition réglementaire », que « la Cour constitutionnelle a annulé récemment les mots "ou non" dans l'article 153/1, § 3, alinéa 5, de la loi du 23 juillet 1926 "relative à la SNCB et au personnel des Chemins de fer belges", tel qu'il a été inséré par l'article 4 de la loi du 29 novembre 2017 (arrêt C.C., n°67/2020 du 14 mai 2020) » et qu'il « ne s'agit pas de réformer un texte, mais de purger ce dernier de ses illégalités ».

Appréciation

La compétence du Conseil d'Etat, prévue par les articles 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 17 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, est une compétence d'annulation et de suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement et non de réformation.

Lorsque les dispositions d'un règlement forment un tout indivisible, l'annulation ou la suspension partielle de son exécution équivaut à sa réformation. Le Conseil d'Etat est sans compétence pour prononcer pareille réformation par laquelle il donnerait une portée nouvelle au règlement et agirait en opportunité à la place de

l'administration active. Dans une telle hypothèse, l'annulation doit s'étendre à l'ensemble des dispositions indissociables, à condition que toutes ces dispositions fassent l'objet du recours, à défaut de quoi le Conseil d'État statuerait *ultra petita*.

L'arrêté ministériel attaqué consacre un point d'équilibre déterminé par la partie adverse afin de continuer à limiter la propagation du virus tout en prévoyant quelques assouplissements visant à lever graduellement les mesures d'interdiction et en tenant compte de l'évolution de la situation sanitaire et notamment de l'évolution des hospitalisations.

Concernant les entreprises offrant des biens ou des services aux consommateurs qui sont autorisées à ouvrir, conformément à l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, la partie adverse a prévu non seulement des mesures générales, applicables à toutes ces entreprises, mais également certaines mesures spécifiques pour certains types d'entreprises, notamment les instituts de beauté, les instituts de pédicure non médicale, les salons de manucure, les salons de coiffure, destinées à compenser l'augmentation du risque de propagation du virus induite par l'autorisation d'ouverture.

L'autorisation d'ouverture accordée à certaines entreprises, les mesures compensatoires imposées à ces entreprises et le maintien de la fermeture d'autres entreprises, dont les casinos, salles de jeux automatiques et bureaux de paris, constituent un tout indissociable. Les mesures compensatoires prévues à l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 sont en outre indissociables des autres dispositions du même règlement qui ensemble, ont pour objet et pour finalité d'empêcher la propagation du virus tout en permettant un déconfinement progressif.

La suspension de l'exécution de l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 3, 4°, de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 emporterait une réformation de ce règlement dès lors qu'elle bouleverserait le point d'équilibre déterminé en opportunité par la partie adverse et mènerait le Conseil d'État à se substituer à l'autorité administrative en permettant l'ouverture des casinos, salles de jeux automatiques et bureaux de paris sans que des mesures compensatoires spécifiques, et le cas échéant nécessaires, ne soient prévues et en modifiant de la sorte la portée de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020.

Dès lors qu'il ne tend qu'à la suspension de l'exécution du seul « article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 15 mai 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 en ce qu'il précise à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 3, 4°, que les

casinos, salles de jeux automatiques et bureaux de paris restent fermés », le recours en suspension d'extrême urgence doit donc être déclaré irrecevable.

L'irrecevabilité de la demande de la requérante n'est pas due au fait qu'elle serait privée de toute possibilité de contester un règlement qu'elle estime discriminatoire mais à la circonstance qu'elle ne critique qu'une partie de ce règlement alors que cette partie est indissociable du reste de l'arrêté.

Par ailleurs, il ne suffit pas qu'une illégalité soit invoquée à l'appui d'un recours pour que le Conseil d'État soit nécessairement compétent pour statuer. Il faut qu'au regard de la portée de ce recours, celui-ci n'implique pas que le Conseil d'État soit invité à réformer l'acte contesté dès lors qu'il n'a pas cette compétence.

Le fait que la partie adverse ait modifié à plusieurs reprises des parties de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, n'implique pas que la partie de l'arrêté qui est contestée par la requérante serait dissociable du reste du règlement. En procédant à ces modifications, la partie adverse a adapté, en opportunité, les mesures indissociables que prévoit l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 afin d'aboutir à un nouveau point d'équilibre en fonction de l'évolution de la situation. La circonstance que la partie adverse soit compétente pour réformer de la sorte le dispositif organisé par l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, n'emporte pas que le Conseil d'État soit également compétent pour réformer cet arrêté en suspendant l'exécution d'une partie de ce règlement indissociable du reste de celui-ci.

Enfin, le fait que la Cour constitutionnelle ait pu, dans le cadre de ses compétences, annuler certains mots d'une loi qui est étrangère au présent arrêté attaqué, n'implique pas que le Conseil d'État serait compétent pour suspendre l'exécution de la partie contestée de l'arrêté ministériel alors qu'en raison du caractère indissociable de cette partie par rapport au reste du règlement, la suspension de son exécution emporterait la réformation de l'arrêté ministériel.

Eu égard à l'incompétence du Conseil d'État pour statuer sur la présente demande de suspension d'extrême urgence, la requête est irrecevable.

V. Demande de confidentialité de certaines pièces déposées par la partie adverse

Thèse de la partie adverse

La partie adverse indique qu'elle « dépose en annexe à la présente note divers avis du GEES et de CELEVAL pour lesquels elle demande la

confidentialité », que « ces deux organes sont chargés de remettre des avis en toute confidentialité aux autorités chargées de prendre les mesures nécessaires en vue de lutter contre le COVID-19 et dans ce cadre de décider de l'assouplissement progressif en différentes phases des mesures de confinement strict annoncées », que « les avis émis par ces organes sont des avis confidentiels en matière de santé publique et de relance économique », qu'ils « sont adressés aux autorités compétentes en vue de les éclairer sur les mesures qu'il convient d'adopter mais ne sont pas destinés à être diffusés au grand public », que « le risque d'une mauvaise interprétation par la partie requérante de ces avis ou d'une lecture orientée de ces avis en fonction des intérêts personnels de la partie requérante dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence, tout comme le risque de diffusion de ces avis en dehors de la présente procédure pourraient mettre à mal les objectifs de santé publique poursuivis et ce faisant porter atteinte à l'ordre et à la sécurité publique », qu'il « est donc capital, pour la partie adverse, d'éviter la communication et la diffusion de ces avis auprès du large public ou de la partie requérante compte tenu des enjeux et intérêts en présence », que « la diffusion de ces avis ou leur communication à la partie requérante risquerait également de compromettre le secret des délibérations du gouvernement fédéral et des autres autorités concernées », qu'au « vu des nombreuses conférences de presses et communiqués organisés par les autorités, des données quotidiennement publiées, etc., les autorités font preuve de transparence et communiquent sur les mesures adoptées » et qu'il « y a dès lors lieu de faire droit à la demande de confidentialité des pièces inventoriées séparément par la partie adverse ».

Appréciation

Dès lors que la divulgation des pièces, figurant dans la partie confidentielle du dossier administratif de la partie adverse, n'est, à ce stade, pas nécessaire à la solution du litige, il y a lieu de maintenir provisoirement la confidentialité des pièces A, B, C, D et E, contenues dans la partie précitée du dossier administratif de la partie adverse.

VI. Indemnité de procédure et autres dépens

Il y a lieu d'accorder à la partie adverse qui la sollicite et qui a obtenu gain de cause une indemnité de procédure au montant de base à charge de la partie requérante. Les autres dépens doivent également être mis à charge de la partie requérante.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

La confidentialité des pièces A, B, C, D et E, contenues dans la partie confidentielle du dossier administratif de la partie adverse, est maintenue.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Le présent arrêt sera notifié par voie électronique aux parties.

Article 5.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé par la XI^e chambre siégeant en référé, le 4 juin 2020,
par :

Yves Houyet,
Xavier Dupont,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet