

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS
SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 248.135 du 11 août 2020

A. 231.484/XV-4.514

En cause : **la société privée à responsabilité limitée DINANT
TOURISME,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Stéphane NOPERE, Pierre-Yves MELOTTE et
Alysson DUTERME, avocats,
chaussée de Marche 455
5101 Namur,

contre :

1. **la ville de Dinant,**
représentée par son collège communal,

2. **la commune de Houyet,**
représentée par son collège communal,

ayant toutes deux élu domicile chez
M^e Ann Lawrence DURVIAUX, avocat,
rue de Bèze en Bourgogne 62
5000 Namur.

Partie requérante en intervention :

la société anonyme DINANT EVASION,

ayant élu domicile chez
M^{es} Stéphane NOPERE, Pierre-Yves MELOTTE et
Alysson DUTERME, avocats,
chaussée de Marche 455
5101 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 août 2020, la société privée à responsabilité limitée Dinant Tourisme demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution des arrêtés de police « pris par les Bourgmestres de la Ville de Dinant et de Houyet en date du 31 juillet 2020 et ayant pour objet la limitation du nombre de mises à l'eau d'embarcations sur la Lesse » et, d'autre part, l'annulation de ces arrêtés.

II. Procédure

Par une ordonnance du 7 août 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 août 2020.

La preuve du paiement de la contribution et des droits visés respectivement aux articles 66,6°, et à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État a été déposée à l'audience.

Les parties adverses ont déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. David De Roy, conseiller d'État, président f.f., a fait rapport.

M^e Alysson Duterme et Stéphane Nopere, avocats, comparaissant pour la partie requérante et pour la requérante en intervention, et M^e Ann Lawrence Durviaux, avocat, comparaissant pour les parties adverses, 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. Exposé des faits utiles

Selon la relation qu'en donne la requérante, les faits utiles à l'examen de la demande se présentent comme suit :

« 1. La requérante exploite un parc d'aventures (descentes de kayaks) sur la Lesse à Houyet et Dinant.

Elle est autorisée, en vertu d'un permis d'environnement, à mettre à l'eau, sur la Lesse, 1369 embarcations par jour, ce nombre pouvant être porté à 1325 embarcations 20 jours par an.

2. Alors que, dans le cadre du déconfinement, la requérante peut reprendre ses activités, le Bourgmestre de Dinant adopte un arrêté le 29 mai 2020 interdisant la réouverture des parcs d'aventure jusqu'à nouvel ordre (pièce n° 2).

Dans son ordonnance du 4 juin 2020, la Cour d'appel de Liège dit pour droit que cet arrêté est illégal et ordonne au Bourgmestre de Dinant de retirer celui-ci dès la prise de connaissance de l'ordonnance, sous peine d'astreinte (pièce n° 3).

3. Le 31 juillet 2020, les Bourgmestres de Dinant et de Houyet adoptent chacun un arrêté ayant pour objet « la limitation du nombre de mises à l'eau d'embarcations sur la Lesse » (pièce n° 1).

Ces arrêtés limitent le nombre de mises à l'eau à 60 embarcations par période de 30 minutes, ce qui correspond au tiers de la capacité admise par le permis d'environnement.

Il s'agit des actes attaqués.

4. Ces arrêtés, destinés à entrer en vigueur le lendemain (LE 1er août 2020), sont notifiés à la requérante le vendredi 31 juillet en fin d'après-midi (pièce n° 4).

5. Par des courriels du 1er août 2020, un des conseils de la requérante met en demeure les deux Bourgmestres de retirer les arrêtés pour ce 1er août à 23h59 au plus tard et de lui communiquer une copie de la décision de retrait (pièce n° 5).

Cette mise en demeure restera vaine ».

IV. Requête en intervention

Par une requête déposée à l'audience du 10 août 2020, la société anonyme Dinant Evasion demande à intervenir dans la procédure en référé d'extrême urgence auprès de la requérante.

Pour justifier de son intérêt à intervenir, elle indique, en termes de requête, être impliquée dans l'exploitation d'un parc d'aventures (descentes de kayaks) sur la Lesse à Houyet et Dinant et a fait état, en termes de plaidoiries, de ses liens avec la requérante dans l'exploitation de l'activité affectée par les actes attaqués.

Dans ces circonstances, il doit être admis qu'elle a un intérêt suffisant à intervenir dans le cadre de la présente procédure.

Il y a lieu, en conséquence, d'accueillir cette requête.

V. Urgence

V.1. Thèse de la requérante

En termes de requête, la requérante expose ce qui suit :

« III.2.1.1. La diligence de la requérante

10. Votre Conseil considère, de jurisprudence constante, que fait preuve de diligence, le requérant qui saisit le Conseil d'État dans un délai de 10 jours à compter de la prise de connaissance de l'acte attaqué.

En l'espèce, la SPRL Dinant Toursime saisit Votre Conseil dans les sept jours (week-end compris) de la notification des arrêtés de police attaqués, intervenue le 31 juillet 2020, jour de leur adoption.

11. Dans ces circonstances, la requérante a fait preuve de diligence.

III.2.1.2. Inconvénients d'une gravité suffisante

12. Le préjudice subi par la requérante est triple : moral, économique et social.

13. En effet, les arrêtés des Bourgmestres de Dinant et Houyet menacent gravement à la fois la réputation et l'activité de la requérante.

14. La situation financière de la concluyente est évidemment très précaire suite à la pandémie que nous connaissons actuellement.

Certes, Votre Conseil a déjà pu considérer qu'un préjudice purement financier n'était pas difficilement réparable. Toutefois, Votre Conseil estime que "si elle compromet sa survie sur le plan économique ou si elle l'accule à la faillite", le préjudice économique peut être retenu pour justifier l'extrême urgence.

Se basant sur les chiffres de la semaine du 20 au 28 juillet 2020, le comptable de la requérante a estimé que la perte de chiffre d'affaires, suite à l'application des arrêtés des deux Bourgmestres, serait mécaniquement de 59,52%, soit 36.981,70€ par jour [...].

Au mois de mai 2020, le comptable de la requérante avait déjà attesté qu'elle était virtuellement en cessation de paiement [...].

Les restrictions imposées par le coronavirus sont telles qu'il est évidemment impossible pour la requérante de retrouver une santé financière saine en quelques mois. Cette santé financière sera très fortement aggravée par les nouveaux arrêtés adoptés par les deux Bourgmestres, lesquels l'acculent à la faillite et mettent gravement en péril sa survie, comme l'atteste d'ailleurs le comptable de la requérante [...].

15. Le préjudice moral se matérialise par les actes attaqués, lesquels laissent entendre que la qualité des protocoles de prévention de la requérante sont insatisfaisants, puisqu'ils sont affichés à l'entrée du parc d'aventures par les services communaux, ils sont mentionnés sur la page d'accueil du site Web de Houyet et ils ont fait l'objet d'une vaste campagne de communication le vendredi 31 juillet 2020 en fin d'après-midi, soit juste avant leur entrée en vigueur [...]. Certes, Votre Conseil a déjà pu considérer qu'un préjudice purement moral est susceptible d'être réparé par un arrêt d'annulation et que, dès lors, l'extrême urgence ne se justifiait pas.

Toutefois, en l'espèce, la requérante est acculée à la faillite et sa survie est gravement en péril. La réparation liée à l'arrêt d'annulation n'aura donc plus aucun effet utile.

Par ailleurs, le moment choisi (la veille d'un week-end) pour imposer ces mesures est délibérément attentatoire à la réputation et à l'activité de la requérante, dans la mesure où celle-ci ne pouvait préalablement ni communiquer sur la qualité de ses protocoles ni réagir en vue de préserver son activité de week-end.

16. Le préjudice social se manifeste par le risque, pour la requérante, de devoir congédier la plupart de ses employés.

En effet, l'exploitation de la requérante permet d'employer 103 personnes (60 salariés en CDI, 42 étudiants et 1 PFI) [...].

D'après les estimations du comptable, les mesures adoptées par les Bourgmestres (diminuer les mises à l'eau – et donc l'activité – de 2/3) mettraient 60 personnes au chômage.

Dès lors, en plus de la requérante, ce ne sont pas moins de 60 familles qui seraient mises en difficulté et qui subiraient un préjudice grave, difficilement réparable.

17. Les inconvénients d'une gravité suffisante sont donc établis.

III.2.1.3. Un péril imminent ou extrême urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en urgence

18. Ce sont les Bourgmestres qui, en adoptant *in extremis* des arrêtés le vendredi soir pour une entrée en vigueur le lendemain pour une durée d'un mois, se sont placés dans une situation qui conduit la requérante à nécessairement privilégier la voie de l'extrême urgence.

Étant entendu qu'une procédure de suspension ordinaire dure en moyenne 6 mois, la saison touristique – en pleine essor en ce moment – sera terminée.

En raison de la situation financière très précaire de la requérante suite à la pandémie que nous connaissons actuellement et au vu des enjeux socio-économiques et de l'atteinte à la réputation de la requérante, il y a donc extrême urgence et absolue nécessité pour elle de pouvoir reprendre son activité.

19. Il y a donc urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en suspension ordinaire ».

V.2. Appréciation

En vertu de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte peut être ordonnée à tout moment s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation.

L'urgence requise en vertu de cette disposition, et dont le requérant est tenu de justifier, suppose qu'il y ait une crainte sérieuse d'un dommage grave, voire irréparable, qu'il subirait s'il devait attendre l'issue de la procédure en annulation. Cette crainte doit porter sur une atteinte aux intérêts dont le requérant se prévaut et les inconvénients qu'il invoque par celui-ci doivent, pour satisfaire à la condition d'urgence imposée par la disposition précitée, lui être personnels. Il faut, en outre, que le requérant ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État afin de prévenir utilement le dommage qu'il craint.

L'article 8, alinéa 1^{er}, 4°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État dispose, par ailleurs, que la demande de suspension contient « un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension [...] demandée [...] ».

Il s'en déduit que la charge de la preuve de l'urgence incombe au requérant et que cette preuve doit être apportée dans ou avec la demande de suspension.

Par ailleurs, le recours à la procédure d'extrême urgence visée à l'article 17, § 4, des lois sur le Conseil d'État, précitées, qui réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense et l'instruction de la cause, doit rester exceptionnel et ne peut être admis, outre l'imminence du péril que la procédure a pour objet de prévenir, qu'à la condition que le requérant ait fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible.

En l'espèce, la requérante justifie le recours à la procédure d'extrême urgence visée à l'article 17, § 4, précité, en soutenant qu'elle a fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État le 7 août 2020 de la demande de suspension de l'exécution des actes attaqués reçus le 31 juillet 2020, et en faisant valoir que le péril auquel l'expose cette exécution des actes attaqués présente une imminence de nature à conférer à cette demande un caractère d'extrême urgence incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension dite « ordinaire ».

À supposer que le recours à la procédure d'extrême urgence puisse être admis sur la base de ces deux éléments qu'invoque la requérante, encore faut-il que soit établie l'urgence visée à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1°, précité, urgence qu'il incombe à la requérante de démontrer.

En l'espèce, les inconvénients dont la requérante fait état pour justifier de l'urgence requise sont d'ordres économique, moral et financier.

S'agissant de l'inconvénient d'ordre économique, la requérante l'identifie dans une perte de chiffre d'affaires estimée, en moyenne, à 36.981,70 euros par jour et dont la gravité doit être appréciée en considération du fait qu'en mai 2020 elle était déjà virtuellement en état de cessation de paiement, de sorte que sa survie est gravement mise en péril.

Une atteinte aux intérêts financiers d'un requérant est, en principe, réparable dès lors qu'elle peut être compensée par l'octroi de dommages et intérêts ou d'une indemnité réparatrice. Il n'en va autrement que si ce requérant établit

concrètement que cette atteinte est elle-même à l'origine de conséquences irréversibles ou difficilement réversibles sur sa santé financière, voire sa viabilité.

À l'appui de ses affirmations, la requérante produit trois attestations d'un expert-comptable, relatives respectivement à l'évaluation de la perte de chiffre d'affaires présentée comme résultant de l'exécution des actes attaqués (pièce 6 du dossier de la requérante), à l'état de cessation de paiement invoqué (pièce 7 du dossier de la requérante) et à l'incidence de la perte de chiffre d'affaires invoquée (pièce 8 du dossier de la requérante).

Même à supposer que puisse être admise la perte de chiffre d'affaires telle que l'évalue la requérante, encore faut-il constater que les attestations identifiées comme étant les pièces 7 et 8 de son dossier ne peuvent se voir reconnaître la portée qui leur est attribuée en termes de requête et ne corroborent pas ce qui est allégué dans celle-ci. D'une part, l'attestation identifiée comme pièce 8 porte sur ce que « la perte de chiffre d'affaires de l'exploitation de la descente de la Lesse, suite à l'application de l'arrêté de police du 31 juillet 2020, met gravement en péril le résultat et la survie de l'activité "Descente de la Lesse" » ; elle ne dit toutefois rien d'une incidence éventuelle sur la viabilité de la requérante, contrairement à ce que celle-ci soutient au point 14, *in fine*, de sa requête. D'autre part, l'attestation identifiée comme pièce 7 porte sur un état de cessation de paiement concernant la société anonyme Dinant Evasion, partie intervenante en la présente cause, dont la personnalité juridique est distincte de (et ne peut être confondue avec) celle de la requérante. En dépit de ce que cette intervenante s'est présentée – à l'audience du 10 août 2020 – comme étant l'exploitante effective de l'activité de location de kayaks concernée, sa situation ne peut être utilement invoquée pour apprécier l'incidence d'une perte de chiffre d'affaires résultant de l'exécution des actes attaqués sur la viabilité de la requérante, seule susceptible d'être prise en considération dans l'appréciation de l'urgence au sens de l'article 17, § 1^{er}, précité. Les deux attestations identifiées comme pièces 7 et 8 du dossier de la requérante ne pouvant ainsi être prises en considération, il convient d'observer que la requérante ne produit par ailleurs aucune pièce susceptible d'étayer ses allégations. Elle reste donc en défaut d'établir l'incidence qu'aurait la perte de chiffre d'affaires alléguée sur sa santé financière ou sa viabilité, de sorte que la requête n'établit pas un inconvénient d'ordre financier qui répondrait à la condition ainsi rappelée, condition à laquelle est subordonnée sa prise en considération au titre de l'urgence requise.

La requérante présente l'inconvénient moral qui résulterait de l'exécution des actes attaqués comme « se [matérialisant] par les actes attaqués, lesquels laissent entendre que la qualité des protocoles de prévention de la

requérante sont insatisfaisants, puisqu'ils sont affichés à l'entrée du parc d'aventures par les services communaux, ils sont mentionnés sur la page d'accueil du site Web de Houyet et ils ont fait l'objet d'une vaste campagne de communication le vendredi 31 juillet 2020 en fin d'après-midi, soit juste avant leur entrée en vigueur ». À la lecture des actes attaqués, qui ne comportent de références à la requérante et son activité autres que la mention de l'autorisation d'exploitation dont elle dispose et la nécessité de réguler les flux d'embarcations et de personnes, il ne peut être constaté que ces actes exprimeraient des appréciations infâmantes à propos de la requérante ou mettraient en cause la manière dont elle exerce ses activités. Il ne peut donc être question d'une atteinte à sa réputation, qui résulterait de l'adoption et de l'exécution de ces actes. À supposer, par ailleurs, que la requérante s'estime lésée par la publicité donnée aux actes attaqués et nécessaire à leur exécution, une suspension de l'exécution de ceux-ci ne pourrait plus prévenir utilement un tel inconvénient.

Enfin, la requérante invoque un inconvénient d'ordre social, dès lors que l'exécution des actes attaqués l'obligerait à « congédier » soixante des cent trois personnes qu'elle occupe, de sorte que « ce ne sont pas moins de 60 familles qui seraient mises en difficulté et qui subiraient un préjudice grave, difficilement réparable ». Outre que cet inconvénient, qui affecterait des membres du personnel de la requérante et leur entourage familial, ne peut être considéré comme personnel à celle-ci, il ne fait pas l'objet d'une démonstration étayée d'éléments suffisants, la production de listes de travailleurs ne livrant aucune indication utile à une telle démonstration de ce que soutient la requérante, lesquelles listes se présentent, par ailleurs, comme se rapportant à l'employeur « Dinant Evasion » dont il a été précédemment relevé qu'il était distinct de la requérante. L'inconvénient d'ordre social invoqué par la requérante ne peut, pas plus que les autres, être pris en considération pour justifier de l'urgence requise.

Il ressort des développements qui précèdent qu'au vu de la requête, la condition d'urgence qu'il y aurait à statuer sur la présente demande de suspension n'est pas remplie.

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 des actes attaqués fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie, et ce sans qu'il faille examiner d'autres causes éventuelles de rejet de cette demande.

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

Article 1^{er}

La requête en intervention introduite par la société anonyme Dinant Evasion est accueillie dans la procédure en référé.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 5.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre des vacations siégeant en référé, le 11 août 2020, par :

David De Roy,	conseiller d'État, président f.f.,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

David De Roy