

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

n° 248.270 du 15 septembre 2020

A. 231.682/VI-21.852

A. 231.728/VI-21.856

En cause : **la société à responsabilité limitée DECK TRAVEL,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Audrey LACKNER et
Jeanine WINDEY, avocats,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles,

contre :

- 1. l'État belge**, représenté par
le ministre des Affaires étrangères,
- 2. l'État belge**, représenté par le ministre de l'Intérieur,
ayant tous deux élu domicile chez
M^{es} Patrik DE MAEYER, Emmanuel JACUBOWITZ et
Clémentine CAILLET, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet des requêtes

Par une requête introduite le 4 septembre 2020, la SRL Deck Travel demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la liste des pays en zone rouge publiée le 2 septembre 2020 à 18h00 sur le site du SPF Affaires étrangères conformément à l'article 18, §§ 1^{er} et 2 de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, tel que modifié par l'article 3 de l'arrêté ministériel du 10 juillet 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, publié au *Moniteur belge* le 10 juillet 2020 ».

Par une requête introduite le 10 septembre 2020, la même requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la liste des pays en zone rouge publiée le 9 septembre 2020 à 16h00 sur le site du SPF Affaires étrangères conformément à l'article 18, §§ 1^{er} et 2 de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du

coronavirus COVID-19, tel que modifié par l'article 3 de l'arrêté ministériel du 10 juillet 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, publié au *Moniteur belge* le 10 juillet 2020 ».

II. Procédure

Par deux ordonnances des 8 et 10 septembre 2020, les affaires ont été fixées à l'audience du 11 septembre 2020.

La partie adverse a déposé une note d'observations dans l'affaire A. 231.682/VI-21.852 et les dossiers administratifs.

M. Imre Kovalovszky, président de chambre, a exposé son rapport.

M^{es} François Viseur et Audrey Lackner, avocats, comparaisant pour la partie requérante, et M^{es} Emmanuel Jacobowitz et Clémentine Caillet, avocats, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langohr, 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. Résumé des éléments utiles à la solution du litige.

La requérante expose qu'elle est une société gestionnaire d'agences de voyages localisée en province de Liège, qu'elle gère deux agences : une à Herve et une à Heusy et qu'elle opère comme franchisée du groupe d'agences de voyage RTK Travel Center (Avilux). Elle précise qu'elle propose des « destinations généralistes », principalement vers l'Europe, en particulier les pays méditerranéens et les sports d'hiver, ainsi que l'Asie.

L'article 18, §§ 1^{er} et 2, de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, remplacé par l'arrêté ministériel du 10 juillet 2020, dispose comme suit :

- « § 1^{er}. Les voyages non essentiels au départ de la Belgique et vers la Belgique sont interdits.
§ 2. Par dérogation au paragraphe premier et sans préjudice de l'article 20, il est autorisé :
1° de voyager au départ de la Belgique vers tous les pays de l'Union européenne, de la zone Schengen et le Royaume-Uni, et de voyager vers la Belgique au départ de ces pays, à l'exception des territoires désignés comme des zones rouges, dont la liste est publiée sur le site web du Service public fédéral Affaires étrangères;
2° d'organiser des camps d'été à une distance maximale de 150 kilomètres des frontières belges, à l'exception des territoires désignés comme des zones rouges, dont la liste est publiée sur le site web du Service public fédéral Affaires étrangères;
3° de voyager au départ de la Belgique vers les pays qui figurent sur la liste publiée sur le site web du Service public fédéral Affaires étrangères et de voyager vers la Belgique au départ de ces pays, à l'exception des territoires désignés comme des zones rouges, dont la liste est publiée sur le site web du Service public fédéral Affaires étrangères ».

La liste des pays en zone rouge, publiée sur le site du SPF Affaires étrangères, est régulièrement modifiée.

La requérante relève que la liste publiée le 4 septembre 2020 à 16 heures fait passer l'ensemble de l'Espagne, à l'exception de Ténérife, en zone rouge. Cette liste fait l'objet du recours enrôlé sous le n° A. 231.682/VI-21.852.

Après une modification effectuée le 7 septembre, et qui, selon la requérante, se limite à refaire passer la Suisse et le Lichtenstein en zone verte, une nouvelle liste est publiée le 9 septembre à 16 heures sur le site du SPF concerné. Cette nouvelle liste fait l'objet du recours enrôlé sous le n° A. 231.728/VI-21.856. La requérante expose à ce propos ce qui suit :

- « Au niveau de l'Espagne, la situation est quasi inchangée : seules les îles de El Hierro, La Gomera et La Palma, dans l'archipel des Canaries, repassent en zone orange, sans que l'on puisse comprendre si elles avaient été oubliées le 2 septembre 2020, confondues avec le chef-lieu des Canaries (Tenerife) ou si la situation sanitaire locale a réellement évolué.
Par contre, la situation de la France s'est fortement dégradée et la quasi-totalité des départements français méridionaux (les plus touristiques comme la Corse) sont passés au rouge, les autres étant classés orange à l'exception de la Creuse et de la Charente-Maritime.
Notons également que, finalement, le SPF Affaires étrangères a décidé de ne faire passer que quelques cantons de Suisse en vert. Les cantons de Vaud, Genève, Berne, Soleure, Neuchâtel, Bâle-Ville, Zürich, Schwytz & Zoug sont en orange, et le canton de Fribourg est, quant à lui, en rouge. [...] ».

IV. Objet des recours

IV.1. Thèse de la partie adverse

Dans la note d'observations déposée dans l'affaire A. 231.682/VI-21.852, la partie adverse relève que, selon ce qu'indique la requête, l'acte attaqué « consiste en une publication sur un site internet ». Elle soutient qu'il ne s'agit pas d'un acte administratif au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Elle expose que le seul acte administratif attaqué est l'arrêté ministériel du 10 juillet 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, contre lequel la partie requérante a d'ailleurs déposé une requête en annulation avec une demande de suspension, selon la procédure de suspension ordinaire. Elle souligne que, par cet acte, il a été décidé que les zones indiquées en rouge sur le site internet du SPF Affaires étrangères correspondraient désormais à des zones où il est interdit de se rendre. Elle relève que même si son écartement est demandé sur la base de l'article 159 de la Constitution, cet arrêté ne fait pas l'objet des présents recours. Elle estime que cette thèse est confirmée par les travaux préparatoires du décret wallon du 16 juillet 2020 modifiant l'article 47/15 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé et insérant un article 47/15bis en vue de prendre des mesures relatives à la crise sanitaire liée à la COVID-19, lequel impose une quarantaine et un dépistage aux personnes ayant séjourné dans un territoire à très haut risque d'infection, soit un territoire classé en zone rouge sur le site internet du SPF Affaires étrangères. Elle soutient qu'il résulte tant de la disposition précitée que de ses travaux préparatoires que c'est le décret wallon qui impose une quarantaine et un dépistage à certains voyageurs, de sorte que l'obligation ne résulte pas de la liste publiée sur le site du SPF Affaires étrangères mais bien du décret. Elle ajoute que sa thèse est également confirmée par les travaux préparatoires du décret flamand du 10 juillet 2020. Elle en conclut que le Conseil d'État est sans juridiction dès lors que le recours n'est dirigé que contre une publication.

Elle ajoute qu'à tout le moins, il y a lieu de constater que la requête vise un acte qui n'est pas susceptible de recours.

De plus, elle fait valoir qu'à supposer qu'il faille considérer que l'acte attaqué est l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 tel que modifié par l'arrêté ministériel du 10 juillet 2020 précité, le recours devrait être déclaré irrecevable, dès lors que la suspension de la liste critiquée bouleverserait le point d'équilibre déterminé en opportunité sur la base des données épidémiologiques et des avis des experts, qu'elle

s'analyserait comme une réformation et qu'elle conduirait le Conseil d'État à se substituer à l'autorité sans que des mesures compensatoires soient prévues.

À l'audience, la partie adverse a exposé que les mêmes considérations doivent être formulées dans l'affaire A. 231.728/VI-21.856.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Il résulte de l'article 18, §§ 1^{er} et 2, de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020, remplacé par l'arrêté ministériel du 10 juillet 2020, que les voyages non essentiels au départ de la Belgique vers les pays de l'Union européenne, de la zone Schengen ou le Royaume-Uni ou au départ de ces pays vers la Belgique sont autorisés, à l'exception des « territoires désignés comme des zones rouges, dont la liste est publiée sur le site web du Service public fédéral Affaires étrangères ». Ces dispositions n'identifient pas les territoires classés en zone rouge.

Il ne peut être considéré, comme le soutient la partie adverse, que les actes attaqués consisteraient en des « publications ». Il paraît clair qu'en dirigeant les recours contre les « listes de pays en zone rouge », la requérante attaque les « décisions » désignant les territoires classés en zone rouge, tels qu'ils sont énumérés dans les listes publiées respectivement les 2 et 9 septembre sur le site du SPF Affaires étrangères. Pour le surplus, il n'y a pas lieu, à ce stade, de se prononcer sur la nature de ces « décisions ».

V. Connexité

Les moyens soulevés dans les deux affaires sont en grande partie identiques. Ces affaires sont connexes. Il y a lieu de les joindre dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

VI. Conditions de la suspension d'extrême urgence

VI.1. Principes

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 du même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence.

VI.2. Thèse de la requérante

La requérante expose ce qui suit dans l'affaire A. 231.682/VI-21.852 :

« La requérante subit de plein fouet les conséquences de la crise sanitaire qui a débuté en mars 2018.

Lors de la réouverture des frontières, début juin 2020, les voyageurs – clients de la requérante – n'ont plus attendu pour réserver leurs vacances. Ainsi, la requérante a pu, à nouveau, vendre des voyages pour des départs vers l'Europe et, notamment, en Espagne.

Toutefois, quelques semaines plus tard, tous les efforts et le travail fourni par la requérante furent balayés compte tenu de l'apparition des listes de codes couleurs (A.M. du 30 juin 2020). En effet, alors même qu'on avait annoncé une réouverture des frontières, permettant ainsi les voyages en Europe, la requérante a été contrainte d'annuler de nombreux voyages – perdant dès lors ses commissions qui sont sa seule source de revenus.

À cet égard, on notera que :

- Pour des départs prévus entre le 15 juin 2020 et le 30 septembre 2020, pour des destinations passées en zone rouge la requérante a été contrainte d'annuler :
 - 170 voyages pour l'agence de Herve (Annexe 4), entraînant une perte totale de chiffre de ventes de 96.096,27€ soit une perte sèche de 10.570,58€ pour la requérante (calculée sur base d'une commission de 11%);
 - 121 voyages pour l'agence de Heusy (Annexe 5), entraînant une perte totale de chiffre de ventes de 58.439,53€ soit une perte sèche de 6428,34€ pour la requérante (calculée sur base d'une commission de 11%);
- Si l'on compare le chiffre de vente de l'agence de Herve entre la période du 1^{er} juin 2019 au 30 juin 2019 (bénéfice de 15.932,77€ - Annexe 6) et la période du 1^{er} juin 2020 au 30 juin 2020 (bénéfice de 9515,00€ - Annexe 7), on constate une diminution de 38% du bénéfice;
- Si l'on compare le chiffre de vente de l'agence de Heusy entre la période du 1^{er} juin 2019 au 30 juin 2019 (bénéfice de 12.228,50€ - Annexe 8) et la période du 1^{er} juin 2020 au 30 juin 2020 (bénéfice de 8653,92€ - Annexe 9), on constate une diminution de 29,7% du bénéfice;
- Si l'on compare le chiffre de vente de l'agence de Herve entre la période du 1^{er} juillet au 31 juillet 2019 (bénéfice de 22.580,80€ - Annexe 10) et la période du 1^{er} juillet 2020 au 30 juillet 2020 (bénéfice de 2972,57€ - Annexe 11), on constate une diminution de 86,9% du bénéfice;
- Si l'on compare le chiffre de vente de l'agence de Heusy entre la période du 1^{er} juillet au 31 juillet 2019 (bénéfice de 17.018,89€ - Annexe 12) et la période du 1^{er} juillet 2020 au 30 juillet 2020 (bénéfice de 4289,99€ - Annexe 13), on constate une diminution de 75,2% du bénéfice; Notons que ce maigre bénéfice sur le mois d'août 2020 a été totalement absorbé par un remboursement d'un voyage en Turquie d'une famille de 5 personnes – décrétée zone rouge par la Belgique – au départ de l'Allemagne qui, elle, n'a pas décidé d'exclure ce pays. La requérante a dû ainsi rembourser 5772,32€ (référence HY834).
- Si l'on compare le chiffre de vente de l'agence de Herve entre la période du 1^{er} août au 31 août 2019 (bénéfice de 18.575,03€ - Annexe 14) et la période du 1^{er} août 2020 au 30 août 2020 (bénéfice de 4383,56€ - Annexe 15), on constate une diminution de 77,3% du bénéfice;
- Si l'on compare le chiffre de vente de l'agence de Heusy entre la période du 1^{er} août au 31 août 2019 (bénéfice de 12.361,86€ - Annexe 16) et la période du 1^{er} août 2020 au 30 août 2020 (bénéfice de 5042,68€ - Annexe 17), on constate une diminution de 60,1% du bénéfice.

[...]

On notera également que les ventes des voyages en Espagne et France sur les 2 agences d'Herve et de Heusy représentent une part importante du bénéfice de la requérante (Annexes 18 à 26). En effet :

- En 2019, la requérante a vendu (pour des départs entre le 5 septembre 2019 et le 31 octobre 2019) pour 92.254,45€, soit un bénéfice de 10.147€;
- En 2020, la requérante avait vendu (pour des départs entre le 5 septembre 2020 et le 31 octobre 2020) pour 69.169,67€, soit un bénéfice de 7.608,66€. Or, avec le passage en zone rouge de ces deux destinations suite à la décision du 2 septembre 2020, ces voyages devront potentiellement être annulés et intégralement remboursés par la requérante, en ce compris ses commissions.

Enfin, d'autres éléments doivent être pris en compte pour prendre conscience de la situation d'urgence dans laquelle se trouve la requérante.

Lors de la réouverture des frontières, les agences de voyage ont eu la possibilité, jusqu'au 19 juin 2020, d'émettre des bons à valoir auprès des clients pour lesquels les voyages ont été annulés entre le 15 mars et le 20 juin 2020. Ainsi, la requérante a actuellement +/- 650.000€ de bons à valoir (sur les 2 agences Herve et Heusy) d'une validité de 12 mois ayant été donnés à ses clients.

Ce chiffre n'est pas encore pris en compte dans les pertes subies par la requérante (Annexes 3 et 4) dans la mesure où elles sont en "*stand-by*" dans le système, dans l'attente d'une décision des clients.

Dès lors, si les clients n'utilisent pas ces bons à valoir, la requérante a l'obligation de rembourser le montant total de leur voyage (commission de la requérante comprise).

Il est impossible à dire à ce jour le pourcentage de clients qui vont réclamer le remboursement de leur voyage mais vu la situation qui se dégrade, il y a de forte chance que la majorité réclame remboursement. Cela pourrait engendrer un préjudice allant jusqu'à 71.500€ du bénéfice préalablement reçu à rendre aux clients.

Or, les destinations comme la France et l'Espagne constituaient des exutoires potentiels pour les voyageurs bénéficiaires de bons à valoir. La mise en zone rouge de ces deux pays (la France, partiellement et l'Espagne, totalement), limite fortement les possibilités de convertir les bons à valoir en voyages et motivera les voyageurs à demander le remboursement qui s'avérera catastrophique pour les finances de la requérante.

Étant franchisée, la requérante a la possibilité de rembourser les commissions préalablement perçues sur les voyages annulés via un plan d'apurement et à raison d'un remboursement mensuel de 2000€ par mois (1000€ par point de vente) jusqu'à apurement de cette dette. Dès lors, son maigre bénéfice actuel (*supra* § 8) est donc diminué de 1000€ par mois par mois de vente sur ses rentrées financières.

La requérante a été contrainte de travailler pendant toute la période de confinement pour faire face aux demandes de ses nombreux clients, qui ont été contraints d'annuler leur voyage. Ceci a entraîné un travail administratif important, auxquels les employés ont dû faire face, sans toutefois qu'il n'y ait aucune rentrée financière.

La requérante a également un nombre important de fournisseurs (hôtels, compagnies aériennes ...) ayant refusé de rembourser alors qu'elle a dû faire des bons "corona" pour ses clients voire des remboursements (pour des réservations effectuées après le 20/06/2020 et ensuite annulées).

Enfin, le comptable de la requérante a attesté ce qui suit (Annexe 26) :

“Nous sommes le bureau comptable de la société DECK TRAVEL SPRL BE665.623.896 dont le siège social est établi Rue Moreau 60 à 4650 HERVE depuis la constitution de celle-ci en Octobre 2018.

Le moins que l’on puisse constater c’est que cette société était en plein expansion depuis sa création tant en matière de chiffre d’affaires que de personnel.

En 2016-2017 le CA était de 125360€ et 1 ETP.

En 2017-2018 le CA était de 222440€ et 2.2 ETP en juillet 2018 la société a ouvert une deuxième agence ce qui a dopé ses ventes.

En 2018-2019 le CA était de 395941€ et 2.5 ETP.

Avant la crise du COVID19 l’année 2019-2020 la société continuait son développement sur le même rythme soutenu.

Malheureusement depuis cette crise le chiffre d’affaires est réduit de plus de 50%, même si les dirigeants ont renoncé au montant de leur émolument depuis le début de la crise et que les employés sont mis au chômage économique, la société qui malgré la situation doit non seulement assumer ces frais généraux mais elle doit aussi rembourser ses nombreux clients qui ne savent pas partir vu le système de code couleur mis en place par le gouvernement.

Si la situation devait rester en l’état la société devra déposer le bilan cet automne ou dans le meilleur scénario avant la fin de l’année”.

Les chiffres exposés ci-dessus démontrent donc à suffisance que la requérante se trouve dans une situation financière particulièrement délicate en raison des mesures prises, et que cette situation s’aggrave d’autant plus avec la décision du 2 septembre 2020 qui la contraint d’annuler et de rembourser tous les voyages réservés en Espagne et en France pour des départs depuis cette date.

La suspension de la mesure litigieuse, qui permettrait de rouvrir les départs vers l’Espagne, offrirait une bouffée d’oxygène à la requérante dans l’attente d’une réouverture plus large des destinations par le CELEVAL ».

Dans sa requête en l’affaire A. 231.728/VI-21.856, la requérante ajoute qu’elle a été fondée en novembre 2016 et connaît, depuis sa fondation, une situation relativement saine pour une nouvelle société :

- une légère perte de 5.826,38 euros entre la fondation et septembre 2017;
- une légère perte de 23.944,05 euros entre septembre 2017 et septembre 2018;
- un bénéfice de 6.125,46 euros entre septembre 2018 et septembre 2019.

Elle souligne que la crise sanitaire « s’avère déjà réellement catastrophique pour elle, dès lors que, pour la période de septembre 2019 à septembre 2020, elle subit une perte de 61.295,87 EUR ».

Elle expose également qu’après l’adoption de l’arrêté du 5 juin 2020 qui a mis fin à l’interdiction des voyages vers l’étranger sans motif impérieux, ses clients n’ont pas attendu pour réserver leurs vacances et qu’elle a pu à nouveau vendre des voyages vers l’Europe et, notamment, l’Espagne, mais que l’apparition

des codes couleur a mis un frein à quelques semaines d'optimisme dès lors qu'elle a été contrainte d'annuler de nombreux voyages, en perdant ses commissions qui sont sa seule source de revenus, ce qui a eu comme conséquence une nouvelle diminution de son chiffre d'affaires.

Elle ajoute ce qui suit :

- « Les chiffres exposés ci-dessus démontrent donc à suffisance que la requérante se trouve dans une situation financière particulièrement délicate en raison de la mesure litigieuse.

En effet, même si au début de la crise sanitaire la requérante a été contrainte de poursuivre son activité pour assurer le suivi auprès de ses clients (annulations des voyages, répondre aux questions sur la portée et la durée des mesures, etc), ceci sans rentrée financière, l'application des codes couleurs est encore plus préjudiciable dans la mesure où, désormais, (i) plus aucune aide gouvernementale n'est accordée à la requérante alors qu'elle ne fait toujours pas de bénéfice et (ii) ce système la plonge dans le flou total en sorte qu'elle est contrainte de vendre des voyages qui risquent d'être annulés quelques jours plus tard, avec toutes les conséquences financières que cela entraîne.

Le système des codes couleurs aboutit à une situation où l'entreprise doit fonctionner à plein régime, sans aucune aide gouvernementale, pour ne faire que peu ou plus de rentrées. On peut même légitimement affirmer qu'elle doit travailler davantage pour vendre puis annuler les voyages, pour ne faire aucun bénéfice voire pour faire des pertes concernant les voyages annulés et pour lesquels des remboursements doivent être réalisés par l'agence elle-même.

Elle instaure un climat de peur des clients qui n'osent plus réserver des vacances de peur que leur destination passe en zone rouge et qu'ils se trouvent dans l'incapacité de partir, "gâchant" ainsi des congés voire, pire, soient obligés d'être mis en quarantaine à leur retour, sans garantie d'être rémunérés. L'interdiction pure et simple, tout aussi problématique soit-elle, avait le mérite de la clarté. Ce nouveau système de codes couleurs, sans méthode précise ni cohérence dans les décisions, est presque pire que l'interdiction totale.

Rappelons que dans le cadre de l'annulation d'un voyage à forfait, l'organisateur de voyage a l'obligation légale de rembourser le voyageur, et sans indemnité. Cela ressort des articles 29 et suivants de la loi du 21 mai 2017 relative à la vente de voyages à forfait, de prestations de voyage liées et de services de voyage et notamment l'article 31 qui dispose que :

Art. 31. § 1^{er}. L'organisateur peut résilier le contrat de voyage à forfait :

1° si le nombre de personnes inscrites pour le voyage à forfait est inférieur au nombre minimal indiqué dans le contrat et que l'organisateur notifie la résiliation du contrat au voyageur dans le délai fixé par le contrat, mais au plus tard :

a) vingt jours avant le début du voyage à forfait dans le cas de voyages dont la durée dépasse six jours;

b) sept jours avant le début du voyage à forfait dans le cas de voyages dont la durée est de deux à six jours;

c) quarante-huit heures avant le début du voyage à forfait dans le cas de voyages ne durant pas plus de deux jours, ou

2° s'il est empêché d'exécuter le contrat en raison de circonstances exceptionnelles et inévitables et notifie la résiliation du contrat au voyageur sans retard excessif avant le début du voyage à forfait.

§ 2. Lorsque l'organisateur résilie le contrat de voyage à forfait conformément au paragraphe 1^{er}, il rembourse intégralement le voyageur des paiements effectués pour le voyage à forfait, sans être tenu à un dédommagement supplémentaire.

Si, comme expliqué ci-dessus (*supra* § 14), cette obligation a été assouplie dans un premier temps pour limiter l'impact sur le secteur du voyage (arrêté ministériel du 19 mars 2020) en autorisant les agences de voyages à émettre des "voucher coronavirus" égal au montant payé par le voyageur, cette mesure a pris fin le 19 juin 2020. Depuis le 20 juin 2020, cette règle dérogatoire n'est plus d'application en cas d'annulation d'un voyage à forfait en sorte que les voyageurs peuvent prétendre au remboursement des sommes payées au plus tard dans les 14 jours suivant l'annulation. Dès lors, lorsque un pays passe en zone rouge, la requérante n'a d'autre choix que d'annuler le voyage et de rembourser les clients, en ce compris sa commission.

L'analyse des chiffres 2019 et 2020 des mois de juin, juillet et août exposés ci-dessus démontre à suffisance que le mois de juin était prometteur compte tenu des circonstances mais que juillet et août s'avèrent de nouveau catastrophiques. Le système des codes couleurs et le risque d'interdiction qu'il fait peser sur tout voyage en est la seule explication.

Il est donc extrêmement urgent qu'une décision de Votre Conseil vienne suspendre la liste des pays dans lesquels il est interdit de voyager édictée sur le site du SPF Affaires étrangères.

Une telle suspension aura sans nul doute un double effet: permettre à l'agence requérante de maintenir les voyages qui n'ont pas encore été annulés et redonner confiance au public qui, constatant l'irrégularité (*prima facie*) de la mesure prononcée par Votre Conseil, reprendrait confiance et réserverait de nouveaux voyages.

Par ailleurs, la durée de la procédure en suspension simple n'est pas du tout compatible avec l'urgence impérieuse que connaît la requérante. Seule une suspension (très) rapide de la décision est susceptible de limiter son préjudice et de permettre au public de recommencer à réserver des vacances et donc à la requérante de vendre des voyages ou, plus simplement, à permettre au public de réaliser les voyages réservés dans les zones actuellement interdites par l'acte litigieux et donc à la requérante de ne pas devoir les annuler tout en perdant au moins son bénéfice et, au pire, des frais complémentaires que les partenaires locaux refuseraient de lui rembourser (voir ci-dessus) ».

VI.3. *Appréciation du Conseil d'État*

Le recours à la procédure d'extrême urgence, 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 qu'en cas d'imminence du péril que la procédure de suspension a pour objet de prévenir et à la condition que la partie requérante ait fait toutes diligences pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible. L'article 16, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État énonce que, dans les cas où l'extrême urgence est invoquée, la demande de suspension contient un exposé des faits justifiant l'extrême urgence. Il s'en déduit que le Conseil d'État ne peut avoir égard qu'aux éléments exposés dans la demande.

Dans la demande de suspension introduite à l'encontre de la liste publiée le 4 septembre, la requérante fait état de ses difficultés financières, lesquelles ont débuté avant l'adoption de ladite liste et risquent, selon elle, d'être amplifiées en raison des nouvelles interdictions qui en découlent, dès lors qu'elle est tenue d'annuler et de rembourser les voyages réservés pour l'Espagne et la France. Elle

soutient que la suspension de la mesure litigieuse permettrait de « rouvrir les départs vers l'Espagne, offrirait une bulle d'oxygène à la requérante dans l'attente d'une ouverture plus large des destinations par le CELEVAL ». Un tel exposé ne satisfait en tout cas pas au prescrit de l'article 16, § 1^{er}, 7°, de l'arrêté royal précité en ce qu'il est en défaut d'indiquer en quoi le péril que tend à éviter la procédure de suspension est à ce point imminent que l'examen de la demande de suspension selon les règles ordinaires ne permet pas d'empêcher la survenance de ce péril.

Dans la demande de suspension introduite à l'encontre de la liste publiée le 9 septembre, après avoir exposé l'urgence qui, selon elle, justifie la suspension de l'exécution de la « décision attaquée », la requérante expose qu'il est « extrêmement urgent » que soit suspendue la liste des pays dans lesquels il est interdit de voyager. Selon elle, une telle suspension aurait un double effet : permettre à l'agence requérante de « maintenir les voyages qui n'ont pas encore été annulés et redonner confiance au public qui reprendrait confiance et réserverait de nouveaux voyages ». Elle soutient que la durée de la procédure en suspension simple n'est pas compatible avec l'urgence impérieuse qu'elle invoque. Elle estime que seule une suspension très rapide est susceptible de « limiter son préjudice » en permettant au public de recommencer à réserver des voyages ou de réaliser les voyages réservés dans les zones actuellement interdites et, partant, de lui permettre de vendre des voyages ou de ne pas devoir annuler ceux qui sont réservés, ce qui lui éviterait de perdre son bénéfice ou de supporter des frais complémentaires que les partenaires locaux refuseraient de lui rembourser.

Ladite demande comporte donc, formellement, un exposé répondant au prescrit de l'article 16, § 1^{er}, 7°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991. Il convient de vérifier si les éléments qui y figurent sont en rapport avec les inconvénients qui peuvent être pris en considération au titre de la condition de fond du référé que constitue l'urgence. À cet égard, il y a lieu de souligner que la société requérante se prévaut, au titre de l'urgence, d'un préjudice financier et qu'un tel préjudice, qui est en principe réparable, ne peut justifier une mesure de suspension que s'il est de nature à mettre sérieusement en péril sa survie économique. Après avoir souligné les conséquences de l'obligation, en cas d'annulation des voyages à forfait, de rembourser, dans un délai de 14 jours, les paiements effectués par les clients, la possibilité d'émettre des « voucher coronavirus » ayant été supprimée, la requérante expose, pour justifier le recours à la procédure d'extrême urgence, que « la durée de la procédure en suspension simple n'est pas du tout compatible avec l'urgence impérieuse [qu'elle] connaît [...] ». Elle affirme que « seule une suspension (très rapide) est susceptible de limiter son préjudice » en permettant de « maintenir les voyages qui n'ont pas encore été annulés et redonner confiance au public ». La nécessité de limiter un préjudice n'est pas en soi de nature à rendre plausible

l'imminence du seul péril de nature à justifier une mesure de suspension, à savoir le fait que la requérante serait proche du dépôt de bilan. Et la requête ne comporte pas les éléments permettant de considérer que tel serait le cas. En particulier, les perspectives et les conséquences des refus de remboursements des fournisseurs en cas d'annulation, dont la requérante fait grand cas, ne sont pas suffisamment étayées. Certes, elle produit une attestation de son comptable, qui fait état d'une diminution de son chiffre d'affaires de plus de 50% et qui indique que « si la situation devait rester en l'état, la société devra déposer le bilan cet automne ou dans le meilleur scénario avant la fin de l'année ». Il s'agit toutefois d'une affirmation non étayée, qui ne suffit pas, à elle seule, à démontrer l'imminence du péril et, partant, à justifier le recours à la procédure d'extrême urgence.

En conséquence, les demandes de suspension sont irrecevables en ce qu'elles sont introduites selon la procédure d'extrême urgence. Il n'y a dès lors pas lieu, au stade actuel de la procédure, de se prononcer sur les autres exceptions soulevées par la partie adverse.

VII. Indemnité de procédure

Dans l'affaire A. 231.682/VI-21.852, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros.

Dès lors que seule une demande de suspension a été introduite, il y a lieu d'accorder une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les affaires portant les numéros de rôle A. 231.682/VI-21.852 et A. 231.728/VI-21.856 sont jointes.

Article 2.

Les demandes de suspension d'extrême urgence sont rejetées.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros, les contributions de 40 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre siégeant en référé, le 15 septembre 2020, par :

Imre Kovalovszky,
Nathalie Roba,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie Roba

Imre Kovalovszky