

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

n° 248.798 du 29 octobre 2020

A. 232.078/XV- 4.580

En cause : **1. la société à responsabilité limitée IDIS,**
2. la société à responsabilité limitée RENOTA,
3. la société à responsabilité limitée CONVIVAL,
4. l'association sans but lucratif
INTERPROVINCIALE DES FÉDÉRATIONS
D'HÔTELIERS, RESTAURATEURS, CAFETIERS
ET ENTREPRISES ASSIMILÉES DE WALLONIE,
(en abrégé « Fédération HoReCa Wallonie »),
ayant élu domicile chez
M^{es} Clément PESESSE
et Renaud MOLDERS-PIERRE, avocats,
avenue du Luxembourg 48
4000 Liège,

contre :

l'État belge,
représenté par le Ministre de l'Intérieur,
des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nicolas BONBLED, Charlotte HUART
et Camila DUPRET TORRES, avocats,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 22 octobre 2020, les sociétés à responsabilité limitée Idis, Renota et Convival et l'association sans but lucratif Interprovinciale des Fédérations d'Hôteliers, Restaurateurs, Cafetiers et Entreprises assimilées de Wallonie (« Fédération HoReCa Wallonie ») demandent, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 » et, d'autre part, l'annulation de cet arrêté.

II. Procédure

Par une ordonnance du 23 octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 octobre 2020.

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

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Clément Pesesse, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^{es} Nicolas Bonbled et Camila Dupret Torres, avocats, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue 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. Ainsi que l'exposent les parties requérantes, la Belgique doit, depuis le mois de mars 2020 et comme bon nombre d'États, faire face à la pandémie du coronavirus (COVID-19).

Afin de lutter contre cette pandémie, un confinement généralisé a été décrété en Belgique durant les mois de mars, avril et mai 2020.

Ce confinement a engendré un arrêt total de la plupart des secteurs d'activité, y compris celui de l'HoReCa.

2. Après cette période de confinement, l'activité sociale, culturelle et économique a pu reprendre, à des degrés et rythmes divers, et dans le respect de toute une série de règles sanitaires établies par des arrêtés ministériels successifs rédigés sur avis d'organes consultatifs.

En ce qui concerne plus particulièrement le secteur HoReCa, les établissements ont pu rouvrir à partir du 8 juin 2020, et à la condition de respecter des mesures sanitaires strictes afin de limiter la propagation du virus.

3. Durant les mois d'été, en raison d'un ralentissement de l'épidémie, les établissements du secteur HoReCa ont pu reprendre leurs activités dans le respect des mesures sanitaires.

4. Cependant, depuis la fin du mois de septembre 2020, l'augmentation de plus en plus rapide du taux des contaminations a amené l'État à prendre de nouvelles mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus et ainsi éviter que les hôpitaux du pays, et plus particulièrement les unités de soins intensifs, ne soient plus en mesure de faire face aux besoins de soin de la population.

5. Dans ce contexte, le 16 octobre 2020, les différentes autorités du pays se sont réunies au sein du « Comité de concertation » pour adopter de nouvelles mesures, dont la fermeture des établissements du secteur HoReCa, dès le lundi 19 octobre 2020.

6. Le ministre de l'Intérieur a ainsi adopté l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, arrêté qui a été publié au *Moniteur belge* le même jour.

Il s'agit de l'acte attaqué dont le préambule précise notamment ce qui suit :

« [...] »

Considérant que le Comité de Concertation du 16 octobre 2020 a pris acte de la détérioration de la situation épidémiologique par rapport au vendredi 9 octobre 2020; que notre pays est en niveau d'alerte 4 (alerte très élevée) au niveau national depuis le 13 octobre 2020; que des projections indiquent une nouvelle détérioration sur 14 jours;

Considérant que la moyenne journalière des nouvelles infections au coronavirus COVID-19 en Belgique sur les sept derniers jours est passée à 5976 cas confirmés positifs à la date du 16 octobre 2020; que le 13 octobre 2020, plus de 10.000 contaminations ont eu lieu en un jour;

Considérant que le nombre d'hospitalisations quotidiennes a presque doublé en une semaine; que cette nouvelle évolution exponentielle a pour conséquence que le taux d'engorgement des hôpitaux, en particulier des services de soins intensifs, devient à nouveau critique; que la pression sur les hôpitaux et sur la continuité des soins non COVID-19 augmente; que certains hôpitaux sont confrontés à un absentéisme pour cause de maladie du personnel;

Considérant l'urgence et le risque sanitaire que présente le coronavirus COVID-19 pour la population belge;

Considérant que le coronavirus COVID-19 est une maladie infectieuse qui touche généralement les poumons et les voies respiratoires;

Considérant que le coronavirus COVID-19 semble se transmettre d'un individu à un autre, par voie aérienne; que la transmission de la maladie semble s'opérer par tous les modes possibles d'émission par la bouche et le nez;

Considérant le nombre de cas d'infection détectés et de décès survenus en Belgique depuis le 13 mars 2020; que le nombre de décès en Belgique s'élève actuellement à 25 en moyenne par jour; qu'un décès sur cinq en Europe est aujourd'hui causé par la COVID-19;

Considérant qu'aucune amélioration de la situation épidémiologique n'est observée depuis les mesures adoptées par l'arrêté ministériel du 8 octobre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19;

Considérant que le danger s'est à nouveau étendu à l'ensemble du territoire national; qu'il est dans l'intérêt général qu'il existe une cohérence dans la prise des mesures pour maintenir l'ordre public, afin de maximaliser leur efficacité; que les autorités locales ont toutefois la possibilité de prendre des mesures plus sévères en cas d'augmentation de l'épidémie sur leur territoire;

Considérant que le bourgmestre, lorsqu'il constate que des activités sont exercées en violation du présent arrêté ministériel ou des protocoles applicables, peut ordonner une fermeture administrative de l'établissement concerné dans l'intérêt de la santé publique;

Considérant qu'il est indispensable de permettre au système de soins de santé de continuer à prodiguer les soins nécessaires aux patients non atteints du COVID-19 et d'accueillir tous les patients dans les meilleures conditions possibles, que les écoles restent ouvertes, que l'économie continue à fonctionner et que les personnes ne souffrent pas d'isolement si un confinement général s'imposerait; que le Comité de Concertation a dès lors décidé de maintenir certaines mesures, d'en renforcer certaines et d'en prendre des nouvelles;

Considérant qu'il s'impose à cet effet de limiter temporairement l'usage de l'espace public entre minuit et 5 heures du matin afin de limiter le taux de contamination et la transmission du virus;

Considérant que pareille limitation aux libertés fondamentales doit être proportionnée et limitée dans le temps; qu'elle s'impose néanmoins afin de préserver le droit fondamental à la vie et à la santé de la population;

Considérant qu'une limitation ciblée de l'usage de l'espace public entre minuit et 5 heures du matin pendant 1 mois doit contribuer à diminuer les festivités, les réunions et la consommation d'alcool dans l'espace public dans des conditions où les mesures de distanciation sociale ou de port du masque ne sont pas appliquées et réduire ainsi le nombre de contaminations et le taux de transmission du virus;

Considérant que cette limitation ne s'applique pas aux déplacements essentiels qui ne peuvent être reportés;

Considérant que dans les provinces d'Anvers et du Luxembourg les faits ont démontré qu'une limitation de l'utilisation de l'espace public pendant la nuit a contribué de manière significative à une forte réduction du nombre de fêtes et de rassemblements; que, par conséquent, afin d'éviter des comportements de déplacement non souhaités, une limitation de l'utilisation de l'espace public est nécessaire afin de réorganiser la vie sociale de manière à minimiser le risque de contamination dans les plus brefs délais; que la limitation de l'utilisation de

l'espace public la nuit fait en sorte que les jeunes en particulier ne peuvent pas organiser de fêtes ou de rassemblements à un moment où ils sont habituellement désinhibés après avoir bu, perdent leur vigilance pour maintenir la distance physique nécessaire d'au moins 1,5 mètre;

Considérant que cette mesure temporaire s'impose sur tout le territoire du Royaume au vu des données épidémiologiques les plus récentes, de la forte pression sur le système des soins de santé et en vue d'anticiper l'aggravation de la situation dans les provinces actuellement moins lourdement touchées; qu'une interdiction à l'échelle nationale pour une durée limitée se justifie également afin d'éviter les effets pervers qu'une interdiction à plus petite échelle pourrait générer, en terme de déplacement d'activités ou de contournement d'itinéraires, jusqu'au moment où le contraire serait [sic] s'avèrerait .

Considérant que la situation épidémiologique actuelle nécessite toujours de limiter les contacts sociaux de façon drastique;

Considérant que les experts de CELEVAL recommandent de limiter à un par mois le nombre de personnes avec lesquelles on entretient des contacts étroits, ce qui implique que les règles de distanciation sociale ne sont pas appliquées pendant une certaine durée avec cette personne;

Considérant que le port du masque est obligatoire dans certains établissements et certaines situations spécifiques, ainsi que pour toute situation où les règles de distanciation sociale ne peuvent être respectées afin d'éviter la poursuite de la propagation du virus; qu'il ne peut être ôté que le temps strictement nécessaire, notamment lors de la consommation de boissons et de nourriture, pour se moucher le nez ou à des fins de lecture labiale pour les sourds et malentendants; que l'usage d'un masque seul ne suffit toutefois pas et qu'il doit toujours être accompagné par les autres mesures de prévention; que la distanciation sociale reste la mesure de prévention principale et prioritaire;

Considérant que les citoyens doivent être clairement informés des lieux et du moment où le masque doit être obligatoirement porté; que dès lors un affichage comprenant l'indication des heures où cette mesure est en vigueur doit être placé; que la période indiquée doit correspondre en effet aux heures de grande affluence attendue ou de risque élevé de transmission;

Considérant qu'il est nécessaire de porter une attention particulière aux activités qui comportent un risque important de propagation du virus et de continuer à interdire celles qui impliquent des contacts trop rapprochés entre les individus et/ou rassemblent un grand nombre de personnes;

Considérant que certaines activités sont de nature à augmenter le risque de contamination, notamment dans la mesure où elles ne peuvent être effectuées en portant un masque ou sont plus facilement susceptibles d'aboutir à l'adoption de comportements non conformes aux règles d'or et en particulier à celle de distanciation sociale (manger dans un restaurant, consommer des boissons dans un bar, participer à des fêtes familiales, estudiantines ou autres, ...); que c'est la raison pour laquelle la plupart des établissements dans lesquels se déroulent ce type d'activités doivent être fermés;

Considérant que, compte tenu de ce qui précède, certains rassemblements dans des lieux clos et couverts, mais également en plein air constituent encore un danger particulier pour la santé publique;

Considérant, par conséquent, qu'une mesure de police limitant et encadrant les rassemblements de plus de quatre personnes est indispensable et proportionnée;

Considérant que cette situation nécessite également toujours de limiter le nombre maximal de personnes autorisées à participer à certains rassemblements autorisés; que les experts ont rappelé à plusieurs reprises que le fait de danser dans ce cadre implique un risque très important de transmission du virus; que la danse reste par conséquent interdite pendant les événements et les activités horeca autorisés;

Considérant que le télétravail à domicile redevient la règle pour les fonctions qui s'y prêtent et dans la mesure où la continuité de la gestion de l'entreprise, de ses activités et de services le permet; que cette mesure permet notamment de réduire le nombre de personnes dans les transports en commun aux heures de pointes et d'éviter ainsi que celles-ci ne soient pas en mesure de respecter les règles de distanciation sociale; qu'il est toutefois important que les membres du personnel maintiennent une relation tant avec leurs collègues qu'avec l'entreprise, l'association ou le service dans ou pour lequel ils travaillent; que l'employeur est autorisé à planifier des moments de retour bien organisés et limités pour les télétravailleurs dans le respect des règles sanitaires;

Considérant que, dans le cadre de la lutte contre le COVID-19 en Belgique, il est nécessaire d'assurer un suivi précis de l'état de santé des personnes revenant de villes, communes, arrondissements, régions ou pays, y compris au sein de l'espace Schengen, de l'Union européenne ou du Royaume-Uni, pour lesquelles un risque sanitaire élevé a été identifié par CELEVAL sur la base de critères épidémiologiques objectifs;

Considérant que parmi l'arsenal des mesures prises dans le présent arrêté ministériel, figure l'enregistrement de certaines données à caractère personnel en vue de faciliter le suivi de contacts et la détection de certains foyers de contamination; qu'il en résulte qu'il appartient aux personnes qui effectuent le traitement de protéger ces données, en prenant toutes les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir la sécurité et la confidentialité des données, notamment pour prévenir un accès non autorisé à ces données; qu'elles peuvent notamment tenir compte à cette fin des recommandations publiées par l'Autorité de protection des données sur son site internet;

Considérant qu'il est toujours fait appel au sens des responsabilités et à l'esprit de solidarité de chaque citoyen afin de respecter la distanciation sociale et de mettre en oeuvre toutes les recommandations en matière de santé;

Considérant que les mesures d'hygiène restent indispensables;

Considérant que les activités en extérieur doivent être, dans la mesure du possible, privilégiées; que lorsque ce n'est pas possible, les pièces doivent être suffisamment aérées;

Considérant qu'il est nécessaire de prendre des précautions supplémentaires en ce qui concerne les personnes appartenant à un groupe à risque;

Considérant que la situation sanitaire est évaluée régulièrement; que cela signifie que des mesures plus strictes ne sont jamais exclues;

Considérant que les mesures prévues sont de nature, d'une part, à diminuer le nombre de contaminations aiguës et partant de permettre aux services de soins intensifs d'accueillir les patients gravement atteints dans les meilleures conditions possibles et, d'autre part, de donner aux chercheurs plus de temps pour trouver

des traitements efficaces et mettre au point des vaccins; qu'elles permettent également de faciliter le contact tracing;

Considérant l'urgence ».

L'article 6 de cet arrêté est ainsi rédigé :

« Art. 6. § 1^{er}. Les établissements relevant du secteur horeca et les autres établissements de restauration et débits de boissons sont fermés, sauf pour proposer des repas à emporter et à livrer et des boissons non alcoolisées à emporter jusqu'à 22 heures au plus tard.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, les établissements suivants peuvent rester ouverts :

1° tous les types d'hébergement, en ce compris leur restaurant mais à l'exclusion de leurs autres débits de boisson, et ce uniquement pour les clients qui y séjournent;

2° les cuisines de collectivité pour les communautés résidentielles, scolaires, de vie et de travail.

§ 2. Pour les activités horeca qui sont autorisées par le présent arrêté, au minimum les modalités spécifiques suivantes s'appliquent à l'accueil des clients, sans préjudice de l'article 5 :

1° les tables sont disposées de manière à garantir une distance d'au moins 1,5 mètre entre les tablées, sauf si les tables sont séparées par une paroi en plexiglas ou une alternative équivalente, d'une hauteur minimale de 1,8 mètre;

2° un maximum de 4 personnes par table est autorisé;

3° seules des places assises à table sont autorisées;

4° chaque personne doit rester assise à sa propre table;

5° le port du masque ou, si cela est impossible pour des raisons médicales, d'un écran facial est obligatoire pour le personnel;

6° aucun service au bar n'est autorisé;

7° les données de contact, qui peuvent se limiter à un numéro de téléphone ou une adresse e-mail, d'un client par table sont enregistrées à l'arrivée et conservées, dans le respect de la protection des données à caractère personnel, pendant 14 jours calendrier afin de faciliter toute recherche de contact ultérieure. Les clients qui le refusent se voient l'accès refusé à l'établissement à l'arrivée. Ces données de contact ne peuvent être utilisées à d'autres fins que la lutte contre la COVID-19 et elles doivent être détruites après 14 jours calendrier.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, 2°, un ménage peut partager une table, peu importe la taille de ce ménage ».

En cas de non-respect de ces dispositions, l'article 29 de ce même arrêté, ainsi libellé, prévoit des sanctions pénales :

« Art. 29. Sont sanctionnées par les peines prévues à l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, les infractions aux dispositions des articles suivants :

- les articles 5 à 13 inclus à l'exception des dispositions concernant la relation entre l'employeur et le travailleur;
- l'article 15 à l'exception des dispositions concernant la relation entre l'employeur et le travailleur et concernant les obligations des autorités communales compétentes;

- les articles 16, 17, 22, 24 et 28 ».

L'article 187, alinéa 1^{er} de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile est rédigé comme suit :

« Art. 187. Le refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application de l'article 181, § 1^{er} et 182 sera puni, en temps de paix, d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de vingt-six à cinq cents euros, ou d'une de ces peines seulement ».

7. Le 23 octobre 2020, un nouvel arrêté ministériel est intervenu pour modifier certaines dispositions de l'acte attaqué dont l'article 6 qui est principalement visé par le présent recours. Cet article est désormais rédigé comme il suit :

« Art. 6 § 1^{er}. Les établissements relevant du secteur horeca et les autres établissements de restauration et débits de boissons sont fermés, sauf pour proposer des repas à emporter et à livrer et des boissons non alcoolisées à emporter jusqu'à 22 heures au plus tard. Des repas peuvent être proposés à emporter et/ou à livrer ensemble avec des boissons alcoolisées jusqu'à 20 heures.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, les établissements suivants peuvent rester ouverts :

- 1° tous les types d'hébergement, en ce compris leur restaurant mais à l'exclusion de leurs autres débits de boisson, et ce uniquement pour les clients qui y séjournent;
- 2° les cuisines de collectivité pour les communautés résidentielles, scolaires, de vie et de travail;
- 3° les facilités collectives pour les sans-abri;
- 4° les établissements de restauration et les débits de boissons dans les zones de transit des aéroports.

§ 2. Pour les activités horeca qui sont autorisées par le présent arrêté, au minimum les modalités spécifiques suivantes s'appliquent à l'accueil des clients, sans préjudice de l'article 5 :

- 1° les tables sont disposées de manière à garantir une distance d'au moins 1,5 mètre entre les tablées, sauf si les tables sont séparées par une paroi en plexiglas ou une alternative équivalente, d'une hauteur minimale de 1,8 mètre;
- 2° un maximum de 4 personnes par table est autorisé;
- 3° seules des places assises à table sont autorisées;
- 4° chaque personne doit rester assise à sa propre table;
- 5° le port du masque ou, si cela est impossible pour des raisons médicales, d'un écran facial est obligatoire pour le personnel;
- 6° aucun service au bar n'est autorisé;
- 7° les données de contact, qui peuvent se limiter à un numéro de téléphone ou une adresse e-mail, d'un client par table sont enregistrées à l'arrivée et conservées, dans le respect de la protection des données à caractère personnel, pendant 14 jours calendrier afin de faciliter toute recherche de contact ultérieure. Les clients qui le refusent se voient l'accès refusé à l'établissement à l'arrivée. Ces données de contact ne peuvent être utilisées à d'autres fins que la lutte contre la COVID-19 et elles doivent être détruites après 14 jours calendrier.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, 2^o, un ménage peut partager une table, peu importe la taille de ce ménage ».

8. Le 28 octobre 2020 est paru au *Moniteur belge* un nouvel arrêté ministériel abrogeant l'acte attaqué et le remplaçant. Toutefois, l'article 6 de cet arrêté est identique à l'article 6 de l'acte attaqué tel qu'il était modifié par l'arrêté ministériel du 23 octobre 2020.

9. Les première, deuxième et troisième parties requérantes sont toutes trois des exploitantes d'établissement HoReCa. La première exploite notamment l'établissement « La Cafeteria » à Liège depuis 2010, la deuxième gère l'établissement « Chez Tamia » à Lessines depuis 2019 et la troisième gère l'établissement « Danish Taverne » à Liège. La quatrième partie requérante est, pour sa part, une association représentative du secteur HoReCa en Wallonie, composée, selon ses dires, de plus de 40.000 membres, acteurs dans ce secteur.

IV. Extension de l'objet du recours

Par un courrier du 27 octobre 2020, les parties requérantes ont demandé l'extension de l'objet du présent recours à l'arrêté ministériel du 23 octobre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

À l'audience, elles ont également demandé l'extension de l'objet de leur recours à l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 qui abroge l'acte attaqué.

Un recours peut être étendu aux actes indissociablement liés à l'acte attaqué, notamment lorsqu'ils le modifient ou le remplacent sans en différer essentiellement. Tel est le cas de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, précité, qui, s'il abroge l'acte attaqué, se contente cependant de reprendre l'article 6 tel qu'il avait été modifié par l'arrêté ministériel du 23 octobre 2020 en sorte que les moyens développés dans le présent recours peuvent sans difficulté être dirigés contre ce nouvel arrêté ministériel.

Le présent recours est ainsi étendu à l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, précité.

V. Recevabilité du recours

V.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse fait valoir que les parties requérantes ne contestent que la légalité des articles 6 et 29 de l'arrêté ministériel attaqué alors que ceux-ci constituent un tout indissociable avec les autres dispositions de l'arrêté et qu'elles n'ont pas intérêt à contester l'ensemble de celui-ci.

Elle s'en réfère à l'arrêt n° 247.714 du 4 juin 2020 dans lequel le Conseil d'État a jugé qu'il ne pouvait pas exercer une compétence de réformation. Elle souligne qu'une suspension de l'exécution des dispositions critiquées bouleverserait le point d'équilibre qu'elle a déterminé en opportunité, sur la base des données épidémiologiques et des avis des experts, sur la question de l'ouverture des établissements HoReCa. Elle considère qu'une telle suspension conduirait le Conseil d'État à se substituer à la partie adverse.

V.2. Appréciation

Il ressort de la requête que le recours était bien dirigé, à l'origine, contre l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020, précité, pris dans son ensemble et non uniquement contre les articles 6 et 29 de celui-ci, comme le prétend la partie adverse, le troisième moyen étant d'ailleurs pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué.

La référence à l'arrêt n° 247.714, précité, n'est dès lors pas pertinente, en l'espèce, puisque, dans cette affaire, la requête ne sollicitait que la suspension de l'exécution d'une disposition particulière de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

En conséquence, l'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie.

VI. Conditions de la suspension d'extrême urgence

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 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence

qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

VII. Exposé de l'extrême urgence

VII.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes expliquent que l'acte attaqué leur interdit d'exercer leurs activités sur l'ensemble du territoire national, à défaut de quoi elles s'exposent à des poursuites pénales. Elles estiment qu'il est dès lors urgent de faire cesser une telle interdiction illégale et sous la menace du recours à la force et à l'arrestation.

En outre, elles font valoir qu'il serait intolérable et économiquement impossible pour elles d'attendre l'issue d'une procédure plus longue, fût-ce une procédure en suspension ordinaire, dès lors que la mesure attaquée a pris effet le 19 octobre 2020 de sorte que leur préjudice est déjà existant et va s'accroître au fil du temps.

Par ailleurs, elles ajoutent qu'en raison de cette fermeture complète, beaucoup d'établissements du secteur HoReCa sont dépourvus de revenus, ce qui les place dans l'impossibilité de faire face à leurs obligations avec le risque de se retrouver en cessation de paiement dans les prochains jours de sorte que leur viabilité est très nettement compromise, cette situation s'aggravant de jour en jour.

Selon elles, une décision découlant de la seule procédure de suspension ordinaire interviendrait nécessairement tardivement et, en tout état de cause, après la période de fermeture forcée actuellement en cours.

Dans l'intervalle, elles exposent qu'elles auront déjà encouru des préjudices financiers extrêmement graves et vraisemblablement irréversibles pour beaucoup d'entre elles, puisqu'elles auront dû rester totalement fermées durant cette période. Elles soulignent encore qu'à chaque jour qui passe, leur trésorerie s'affaiblit et les dettes ne cessent de s'accumuler.

Elles affirment que leurs finances ont déjà été fragilisées par le confinement des mois de mars à mai 2020, mais également par des investissements nécessaires à la mise en place des mesures de protection (désinfectant, plexiglas, masques, etc.).

Si elles admettent avoir bénéficié de certaines aides financières, notamment octroyées par l'État belge, elles considèrent qu'elles sont cependant très nettement insuffisantes pour faire face à une nouvelle fermeture totale de leurs activités. Elles relèvent que cela est d'autant plus vrai qu'un nombre important d'acteurs économiques ne peuvent tout simplement pas bénéficier de ces aides, notamment ceux dont l'activité économique est récente et que tel est le cas de la deuxième partie requérante qui ne peut profiter du « droit passerelle » à défaut d'avoir exercé son activité d'indépendant suffisamment longtemps. Cette deuxième partie requérante fait particulièrement valoir qu'elle est une jeune entreprise ayant débuté ses activités en 2019 et que, dans le contexte de la crise sanitaire, elle a épuisé sa trésorerie et qu'il était donc important pour elle de rapidement pouvoir relancer son activité afin d'éviter la faillite.

Elles en concluent que l'urgence existe bel et bien nonobstant l'existence de ces aides, puisque celles-ci ne sont, en tout état de cause, pas suffisantes pour empêcher le préjudice grave et irréversible que les mesures prises par le ministre de l'Intérieur leur font courir.

Enfin, à leur estime, tant l'annonce de la mesure que l'arrêté ministériel qui la consacre ne manqueront pas, s'ils restent en l'état, d'ostraciser le secteur HoReCa en le désignant injustement mais immanquablement comme responsable de la crise en cours.

Dès lors que les mesures en cause sont d'application jusqu'au 19 novembre 2020 inclus, elles indiquent que la mise en œuvre de la procédure de suspension ordinaire ne permettrait pas d'obtenir du Conseil d'État une décision avant cette date.

VII.2. Appréciation

L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Le paragraphe 4 de l'article 17, précité, prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande de suspension. L'extrême urgence à l'appui du recours à cette procédure encore plus spécifique que celle du référé ordinaire, suppose que cette procédure exceptionnelle soit à même de prévenir utilement le

dommage craint par le requérant alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas. Il faut que l'extrême urgence soit évidente pour tout le monde ou expliquée de manière incontestable par le demandeur dans sa requête, ce qui implique que celui-ci montre, en se fondant sur des éléments précis et concrets, que si la suspension de l'exécution de l'acte attaqué avait lieu au terme de la procédure ordinaire, elle interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir le dommage. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le demandeur fait valoir dans sa requête.

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'à la condition que le requérant ait fait toutes diligences pour saisir le Conseil d'État dès que possible. La diligence du requérant et l'imminence du péril sont des conditions cumulatives de recevabilité de la demande de suspension en tant qu'elle est introduite selon la procédure d'extrême urgence.

Dans ce contexte, lorsque le requérant invoque une atteinte à ses intérêts d'ordre matériel, il lui incombe d'avancer, dans sa requête, des arguments concrètement étayés permettant au Conseil d'État de constater une atteinte à ses intérêts légitimes ne lui permettant pas d'attendre l'issue de la procédure au fond ou en suspension ordinaire. Le requérant doit donc, quant à l'exposé de sa situation matérielle, non seulement broser un tableau complet de celle-ci mais aussi soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates dès lors que la situation de chaque requérant est particulière et que le simple constat de la perte de revenus ne saurait suffire à démontrer que l'absence de suspension de l'exécution de la décision attaquée entraînerait nécessairement les graves conséquences dénoncées dans la requête.

En introduisant la demande de suspension d'extrême urgence dans les cinq jours après la publication de l'acte attaqué au *Moniteur belge*, les parties requérantes ont fait preuve de la diligence requise.

Quant au préjudice économique dont elles se plaignent, elles ne l'étayent nullement, se contentant d'indiquer que la mesure de fermeture d'un mois prévue par l'arrêté attaqué leur fait courir le risque d'une faillite ou d'une dégradation sensible de leur survie économique. S'il est exact que le secteur de l'HoReCa a été particulièrement touché par les mesures de fermeture durant les mois de mars, avril et mai 2020 qui ont été prises dans le cadre de la lutte contre la pandémie, encore faut-il démontrer concrètement le préjudice subi par chaque établissement, les capacités financières de l'un n'étant pas identiques à celles de l'autre. Par ailleurs, pendant cette période de confinement du printemps et pendant le délai d'un mois ici en cause, les établissements comme les restaurants ont pu et peuvent continuer à

exercer leurs activités en cuisinant des plats à emporter. Toute fermeture d'un établissement déployant une activité économique a nécessairement pour conséquence une diminution de son chiffre d'affaires, de sorte qu'il appartient aux parties requérantes d'établir que cette circonstance a des effets tels que la survie économique de leurs établissements est sérieusement mise en péril.

Or, en l'espèce, les parties requérantes ne déposent pas la moindre pièce comptable probante susceptible de justifier que leurs établissements encourent de graves difficultés en raison de la fermeture ordonnée par l'acte attaqué. Elles ne produisent ainsi aucune facture, aucun état de leur situation financière globale, ni d'extraits de comptes bancaires permettant d'avoir une vision plus précise du préjudice économique dont elles se prévalent et ne donnent aucune précision quant aux charges réelles qu'elles doivent supporter. Si elles admettent avoir perçu des aides des pouvoirs publics, elles ne donnent cependant aucune indication sur la hauteur de celles-ci et ne démontrent pas concrètement en quoi ces aides étaient insuffisantes compte tenu de leur situation personnelle. Enfin, le Conseil d'État ignore si elles ont maintenu une certaine activité en fournissant des plats à emporter à leur clientèle alors qu'elles semblent être autorisées à exercer ce type d'activité, ce qui a pu générer des revenus pendant les périodes de fermeture. Par ailleurs, elles n'établissent pas concrètement que l'acte attaqué aurait pour conséquence de les contraindre à faire aveu de faillite.

Quant à la quatrième partie requérante, aucun développement de la requête ne permet de comprendre en quoi consiste exactement son préjudice.

Enfin, quant à l'atteinte à la réputation ou à l'image des parties requérantes, elle n'est pas sérieusement établie. L'acte attaqué n'a pas pour but de stigmatiser le secteur de l'HoReCa, les mesures qu'il contient s'adressent d'abord et avant tout à l'ensemble de la population et impliquent que chacun fasse des efforts pour lutter le plus efficacement possible contre le coronavirus, en maintenant le respect des règles sanitaires et des gestes barrières et en évitant notamment des contacts sociaux trop nombreux pendant une certaine période compte tenu de la situation de crise sanitaire que connaît actuellement l'ensemble du pays.

Au vu de ce qui précède, l'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le 29 octobre 2020, par :

Pascale Vandernacht,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht