

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

n° 248.820 du 31 octobre 2020

A. 232.117/XV-4585

En cause : **1. la société anonyme FAMIFLORA,**
 2. la société privée à responsabilité VANDENDRIES,
 ayant toutes les deux élu domicile chez
 M^{es} Meindert GEES et Hanna BIEBAUW, avocats,
 Beneluxpark 27B
 8500 Courtrai,
 contre :

la ville de Mouscron,
 ayant élu domicile chez
 M^e Benoît VERZELE, avocat,
 drève Gustave Fache 3/4
 7700 Mouscron.

Parties requérantes en intervention :

1. la société anonyme VLEESHANDEL VENS,
2. la société privée à responsabilité limitée FLAMANDE,
 ayant toutes les deux élu domicile chez
 M^e Johan DURNEZ, avocat,
 Waversebaan 134A
 3050 Oud-Heverlee.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 octobre 2020, la société anonyme (SA) Famiflora et la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Vandendries demandent, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'arrêté de police du 28 octobre 2020 par lequel la bourgmestre de la ville de Mouscron ordonne la fermeture totale temporaire de l'établissement FAMIFLORA et en interdit l'accès à toute personne durant une période prenant cours le jeudi 29 octobre 2020 jusqu'au mercredi 11 novembre 2020 inclus et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 29 octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 30 octobre 2020.

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

Par une lettre valant requête en intervention déposée à l'audience, les sociétés Vleeshandel Vens nv et Flamande bvba demandent à intervenir dans la procédure en soutien du recours des parties requérantes.

M^{me} Florence Piret, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^{es} Meindert Gees et Hanna Biebauw, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Benoît Verzele, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Wim Sys, *loco* M^e Johan Durnez, avocat comparaissant pour les requérantes en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, 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. Faits

1. La première requérante indique qu'elle exploite le plus grand centre de de jardinage et de décorations de Belgique, avec une surface commerciale totale de 25.000m². Elle y vend des fleurs, des plantes, des articles de décorations. Le magasin comprend aussi une section animalerie et habitat. Elle loue également des espaces commerciaux dans la halle d'entrée du magasin.

La deuxième requérante explique tenir un commerce (de journaux, tabac et denrées alimentaires) dans la halle d'entrée de la première requérante et profiter du pouvoir d'attraction du centre commercial.

2. Le 14 octobre 2020, les services de la zone de police de Mouscron se rendent une première fois sur les lieux, à la demande de la bourgmestre, pour déterminer les mesures à prendre « à l'approche des gros week-ends comme celui du

24-25 octobre, proche de la fête de Toussaint ». Plusieurs « ajustements » sont décidés (ajout de points en gel hydroalcoolique, ajout de panneautique, etc.).

3. Le 16 octobre 2020, la bourgmestre de la ville de Mouscron écrit à la première requérante pour lui demander d'activer les procédures et modalités d'organisation nécessaires pour garantir, au sein de l'établissement, le respect des mesures sanitaires fixées par l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 (et ses modifications successives) portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19. Sont énumérées, dans ce courrier, les mesures à prendre (limiter le nombre de clients, mettre à disposition du personnel et des clients les produits nécessaires à l'hygiène des mains, prévoir une signalisation et des marquages au sol, imposer l'utilisation de caddies et désigner un référent « Covid »). Les mesures prises par la première requérante doivent être communiquées à la partie adverse et appliquées dès le week-end des 24 et 25 octobre.

Par un courriel du même jour, la première requérante communique les mesures qu'elle a déjà prises à la suite de la visite des services de police du 14 octobre 2020 (placement de gels hydroalcooliques, ouverture d'un maximum de caisses, garantir des allées de six mètres de large et assurer une bonne ventilation).

4. Le 25 octobre 2020, des policiers se rendent sur les lieux à deux reprises (à 11h43 et à 15h00) pour des visites de contrôle à la suite d'appels téléphoniques signalant une quantité excessive de personnes au sein de l'établissement. Lors de la seconde visite, l'équipe de policiers en civil atteste de la présence d'au moins 1000 voitures stationnées sur le parking. Plusieurs photos sont prises lors du tour sur le site pour « restituer le plus fidèlement possible la situation vécue sur place ». Il est constaté que « vu l'exiguïté de certains points de passage dans les rayons et le grand nombre de clients [...] à de multiples endroits du magasin et de ses abords (galerie) [...] [le respect des] règles de distanciation [n'est] tout simplement pas possible », qu'« aux endroits des ventes de chrysanthèmes ou d'articles de Noël, les passages sont très étroits et forment des goulots » et que « les policiers doivent faire la file pour avancer ». Le rapport intitulé « Rapport administratif concernant l'établissement "FAMIFLORA" – Non-respect des mesures liées à la crise sanitaire » fait état d'« un réel risque sanitaire vu la grande quantité de monde [drainée] et le peu de respect des mesures sanitaires [qu'ils ont] pu y constater ce dimanche 25 octobre 2020 ».

5. Le 26 octobre 2020, la première requérante est convoquée pour une audition fixée le lendemain « eu égard à l'urgence de la situation ».

6. Le 27 octobre 2020, deux représentants permanents de la première requérante sont entendus par la bourgmestre, le commissaire de la zone de police et trois membres des services communaux. Un procès-verbal de cette audition est dressé le jour même et envoyé pour signature aux représentants de la première requérante. Ceux-ci reconnaissent que l'établissement a connu, le dimanche 25 octobre, « 3 plages horaires où le magasin était nettement plus fréquenté que prévu » et qu'« en période de très grande affluence, il est impossible de faire respecter les mesures de distanciation comme ont pu le remarquer les services de police ». Ils précisent cependant que « durant 95% du temps où le magasin est ouvert, ils n'ont aucune difficulté à respecter et à faire respecter ces règles ». Ils proposent, pour les problèmes rencontrés lors des 5% restant, l'adoption des mesures suivantes : mettre à disposition de nouvelles bornes nécessaires à l'hygiène des mains, veiller à ce que les allées centrales soient au moins de six mètres de large, insister sur l'obligation du port du masque et l'interdiction de manger au sein de l'établissement, garantir une bonne aération du magasin, gérer les files d'attente au niveau des caisses, rendre obligatoire le caddie pour chaque client, limiter le nombre de caddies à 1000, appeler les clients à ne pas venir aux heures de pointe et annuler certaines campagnes publicitaires afin d'éviter l'effet de masse.

Par un courriel du même jour, un représentant de la première requérante confirme le contenu de l'audition et adresse une « proposition de mesures supplémentaires draconiennes » à mettre en place dans le magasin. Aux mesures déjà proposées dans le cadre de l'audition s'ajoute la proposition de fermer les barrières du parking pendant 5 minutes à chaque fois qu'il est rempli.

7. Le 28 octobre 2020, la bourgmestre de la ville de Mouscron prend un arrêté de police ordonnant la fermeture temporaire totale de l'établissement FAMIFLORA et y interdisant l'accès à toute personne durant une période prenant cours le jeudi 29 octobre 2020 jusqu'au mercredi 11 novembre 2020 inclus. Il est précisé que « toute personne qui se trouvera à l'intérieur de l'établissement [...] en sera expulsée » et que « l'arrêté sera proposé à la confirmation du collège communal lors de sa plus prochaine réunion ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

8. Par un courriel du 29 octobre 2020, la bourgmestre de la ville de Mouscron fait savoir à la première requérante qu'elle peut, dans le respect des normes sanitaires en vigueur, accéder à ses bureaux administratifs, procéder à l'entretien de ses stocks (plantes, animaux, ...), autoriser la société de gardiennage à sécuriser le site et organiser le retrait sur place et la livraison des commandes passées avant le 29 octobre.

Par un courriel du même jour, les services de la ville indiquent à la première requérante que l'arrêté de police ne vise pas les espaces commerciaux de la halle alimentaire qui peuvent rester ouverts dans le strict respect des normes sanitaires actuellement en vigueur.

IV. Intervention

Par une lettre déposée à l'audience, la SA Vleeshandel Vens et la SPRL Flamande demandent à intervenir volontairement dans la présente procédure. Elles indiquent être entièrement d'accord avec la position des requérantes.

Il y a lieu de constater que ce courrier ne contient aucun exposé de l'intérêt qu'ont les demandeurs en intervention à intervenir dans le cadre de la présente procédure, méconnaissant ainsi l'article 10, § 2, 3°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

La requête en intervention doit, dès lors, être déclarée irrecevable.

V. 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}.

VI. Urgence et extrême urgence

VI.1. Thèse des requérantes

Les requérantes expliquent que le caractère urgent de la présente demande découle de la nature et des modalités de l'acte attaqué, lequel (1) impose la fermeture de l'établissement FAMIFLORA du 29 octobre au 11 novembre 2020 et (2), pendant cette période, y interdit l'accès à toute personne – clients comme membres du personnel. Elles font valoir qu'un recours en annulation ou une demande de suspension ordinaire ne permettraient pas de prévenir les atteintes que l'acte attaqué porte à leurs intérêts et qu'elles identifient comme il suit :

- les animaux qui se trouvent à l'intérieur du magasin de la première requérante ne survivront pas si, pendant deux semaines, il est interdit d'entrer dans le bâtiment pour en prendre soin ;
- les fleurs – en particulier les chrysanthèmes – et autres accessoires, propres à la période de Toussaint et d'Halloween ne pourront être vendus, ce qui expose la première requérante à d'importantes pertes de revenus ; cette période de l'année correspond à un pic de volume des ventes, le commerce de la première requérante drainant pendant les congés d'automne une importante clientèle française (63%) et belge (37%) ; la perte de revenus, pièces à l'appui, est évaluée à 1.400.000 euros pour la semaine du 26 octobre au 1^{er} novembre et à 1.000.000 euros pour la semaine du 2 au 8 novembre ; la survie de l'entreprise risque d'être mise en péril nonobstant une structure financière saine ;
- la première requérante risque de devoir faire face à des demandes d'indemnisation des locataires qui louent les espaces commerciaux dans le centre ;
- l'acte attaqué – qui est fondé sur le fait que la première requérante ne respecterait pas les mesures sanitaires imposées dans le cadre de la lutte contre la propagation de la Covid-19 – porte atteinte à la réputation des requérantes et risque de faire fuir la clientèle, alors qu'il est essentiel à la réputation d'un commerce, dans la période actuelle, de créer un sentiment de sécurité ; l'atteinte à la réputation est renforcée par la médiatisation donnée à cette affaire dans la presse locale et nationale ;
- la perte de revenus et l'atteinte portée à la réputation de la première requérante risquent, à leur tour, d'entraîner le licenciement des membres de son personnel (actuellement 250 personnes) ;
- la deuxième requérante – dont le commerce se trouve dans le « centre commercial » (halle d'entrée) de la première requérante – s'expose également à des pertes dramatiques de revenus, alors qu'il s'agit d'un commerce essentiel.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

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.

Une part du préjudice vanté par les requérantes repose sur l'interprétation qu'elles font de l'acte attaqué selon laquelle l'interdiction de pénétrer dans l'établissement FAMIFLORA ne viserait pas que la clientèle mais « toute personne », en ce compris le propriétaire, l'exploitant et les membres du personnel. Cette interprétation est manifestement déraisonnable. La ville de Mouscron a d'ailleurs expressément informé la première requérante, par un courriel du 29 octobre 2020, que l'acte attaqué n'emportait aucune interdiction d'accès aux bureaux administratifs ni d'entretien des stocks (plantes, animaux, ...). Il est encore précisé dans ce courriel que la surveillance du site par la société de gardiennage peut être organisée et que la première requérante peut procéder au retrait sur place et à la livraison des commandes passées par la clientèle avant le 29 octobre.

Quant au préjudice vanté par la première requérante

Contrairement aux affirmations de la première requérante, les animaux qui se trouvent dans son magasin peuvent, pour les motifs qui viennent d'être exposés, continuer à être nourris et soignés. L'interprétation que tente de donner la première requérante de l'acte attaqué et l'intention qu'elle prête ainsi à son auteur –

la bourgmestre de la ville de Mouscron – est d’autant plus déraisonnable qu’elle contrevient au prescrit de l’article D.8, §1^{er}, du Code wallon du Bien-être des animaux qui impose à toute personne qui détient un animal de lui procurer « une alimentation, des soins [...] qui conviennent à sa nature, à ses besoins physiologiques et éthologiques, à son état de santé et à son degré de développement, d’adaptation ou de domestication », ainsi qu’à l’article D.105, §1^{er}, 4°, du même décret qui sanctionne pénalement le non-respect de cette obligation.

Quant aux espaces commerciaux loués par la première requérante, le conseil de la partie adverse déclare, à l’audience, qu’ils ne sont pas concernés par l’arrêté de fermeture, celui-ci ne visant expressément que « l’établissement "FAMIFLORA" ». Par un courriel du 29 octobre 2020, la ville de Mouscron a, par ailleurs, indiqué à la première requérante que « les sous-locataires n’ayant pas été entendus dans le cadre de cette procédure, ils ne sont nullement concernés par l’arrêté de fermeture » étant entendu que « si les sous-locataires de la halle alimentaire restent ouverts, cela devra se faire dans le strict respect des normes sanitaires actuellement en vigueur, dans la halle même et dans les commerces (gel à disposition, distanciation, sens de circulation, nombre de personnes par m², ...) ». Il n’y a donc pas de raison de craindre que les locataires ou sous-locataires de la première requérante ne puissent pas continuer à exploiter leurs commerces. À supposer même que ce soit le cas, un tel inconvénient ne concernerait que des tiers et pas personnellement la première requérante. Quant au risque sous-jacent de devoir indemniser les locataires ou sous-locataires pour la privation de jouissance de quinze jours, il constitue un préjudice financier que la première requérante s’abstient de chiffrer et dont elle ne démontre pas qu’elle l’exposerait à des difficultés telles que sa survie ou la poursuite de ses activités s’en trouveraient compromises.

Quant à la perte de revenus causée par la fermeture de l’établissement FAMIFLORA, que la première requérante évalue à 2.400.000 euros, il n’est pas, non plus, établi qu’elle mettrait en péril la survie de l’entreprise. Le simple constat d’une perte de revenus – même importante – ne peut suffire. Outre le fait que la première requérante indique que sa structure financière est saine, elle ne produit aucun document comptable probant qui confirmerait un tel risque. Elle n’expose pas sa situation financière ni ne dépose les pièces justificatives adéquates, devant permettre au Conseil d’État de constater l’existence d’un péril financier imminent qui ne peut souffrir d’attendre l’issue de la procédure au fond ou en suspension ordinaire.

Quant à l’atteinte à la réputation, il est vrai que l’acte attaqué a reçu une certaine publicité dans la presse. Il est cependant déraisonnable de croire que la clientèle de la première requérante pourrait y attacher, pour l’avenir, une image

négative en terme de sécurité sanitaire. L'acte attaqué s'inscrit dans un contexte tout à fait particulier où de nombreux commerces sont amenés à fermer leurs portes et où de nombreux secteurs d'activités sont gravement affectés par les mesures sanitaires qui leur sont imposées. Compte tenu de cette situation exceptionnelle, il convient de relativiser l'importance de l'atteinte que l'acte attaqué (et sa médiatisation) peut causer à la réputation de la première requérante. L'acte attaqué ne préjuge par ailleurs nullement du respect par la première requérante des mesures sanitaires qui seront en vigueur à la réouverture du magasin.

Concernant le risque de licenciement du personnel, il n'est étayé par aucune pièce. Il est par ailleurs peu plausible, compte tenu de la durée limitée de l'acte attaqué. En tout état de cause, il s'agit d'un préjudice qui affecte des tiers et qui n'est pas personnel à la requérante.

Quant au préjudice vanté par la seconde requérante

À supposer que l'acte attaqué vise le commerce de la deuxième requérante, le préjudice financier qu'elle invoque est en principe réparable, à défaut pour elle de soutenir et de démontrer que la fermeture de son magasin pendant quinze jours l'exposerait à un risque de faillite ou compromettrait la poursuite de ses activités.

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 requête en intervention de la SA VLEESHANDEL VENS et de la SPRL FLAMANDE est rejetée.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les dépens relatifs à la requête en intervention, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge de la SA VLEESHANDEL VENS et de la SPRL FLAMANDE.

Les autres dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le 31 octobre 2020, par :

Florence Piret,
Vanessa Wiame,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Florence Piret