

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 249.904 du 24 février 2021

A. 232.921/XI-23.428

En cause : **1. la société anonyme DERBY,**
2. GUILMAIN Marc,
3. SARR Diouma,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART et M^e Julie PATERNOSTRE, avocats,
rue Belliard 40
1040 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 février 2021, la société anonyme Derby, Marc Guilmain et Diouma Sarr demandent, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de «l'Arrêté ministériel du 6 février 2021 "modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19", publié au *Moniteur belge* du 7 février 2021» et, d'autre part, l'annulation de cet arrêté.

II. Procédure

Par une ordonnance du 17 février 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 février 2021.

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

La contribution et les 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 ont été acquittés.

Conformément à l'article 90, § 1^{er}, alinéa 4, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et eu égard à l'intérêt de l'affaire et aux circonstances spécifiques, l'affaire est traitée par une chambre composée de trois membres.

M^{me} Nathalie Van Laer, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Pierre Joassart et M^e Julie Paternostre, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Clémentine Caillet, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section, 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

Le 28 octobre 2020, est adopté et publié dans la troisième édition du *Moniteur belge* un arrêté ministériel portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19. Cet arrêté ministériel a fait l'objet de plusieurs modifications. Selon son article 8, § 1^{er}, 1°, les casinos, les salles de jeux automatiques et les bureaux de paris sont fermés au public.

Le 12 janvier 2021, est adopté et publié dans la troisième édition du *Moniteur belge* un arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19. L'article 9 de cet arrêté ministériel remplace l'article 28 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 par la disposition suivante :

« Les mesures prescrites par le présent arrêté sont d'application jusqu'au 1^{er} mars 2021».

Le 6 février 2021, est adopté un arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19. Cet arrêté, publié le 7 février 2021, ne modifie pas l'article 8, § 1^{er}, 1°, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, mais permet

une réouverture progressive de certaines autres activités jusque-là fermées. L'article 6 de cet arrêté remplace, par ailleurs, remplace l'article 28 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 par la disposition suivante :

« Les mesures prescrites par le présent arrêté sont d'application jusqu'au 1^{er} avril 2021».

L'arrêté ministériel du 6 février 2021 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 constitue l'acte attaqué.

IV. 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}.

V. Sur les moyens

V.1. Sur le premier moyen

A. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation de l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec son article 23, du principe général d'égalité et de non-discrimination, du principe général de motivation substantielle et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, les parties requérantes expliquent que «l'arrêté ministériel du 28 novembre 2020, modifiant l'article 8 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 [...] a implicitement supprimé la fermeture au public des commerces dits "non essentiels" et a, par conséquent, permis leur réouverture et ce à partir du 1^{er} décembre» alors que les bureaux de paris ont dû rester fermés. Elles estiment que cette mesure constitue une discrimination non justifiée et que sa

prolongation jusqu'au 1^{er} avril 2021 telle qu'instaurée par l'arrête attaqué participe à la prolongation de cette discrimination. Elles expliquent que les bureaux de paris ne peuvent être assimilés aux établissements relevant du secteur culturel, festif, sportif, récréatif ou événementiel et soulignent que l'arrêté ministériel du 8 mai 2020 les qualifiait d'entreprises et non de lieux récréatifs, ce qu'elles estiment logique «car le but poursuivi par les consommateurs se rendant dans les bureaux de paris est bien de faire valider leurs paris et non de demeurer durablement sur place pour jouer tandis que c'est l'objet même des salles de jeux ou des casinos». Elles en déduisent que la situation des commerces qualifiés de «non essentiels» et des bureaux de paris est donc comparable au sens de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Elles admettent que le but poursuivi consistant à réduire le taux de propagation du coronavirus est légitime et indiquent qu'elles en sont bien conscientes puisqu'elles ont établi un protocole sanitaire strict. Elles soutiennent, toutefois, «qu'aucune justification n'est apportée pour soutenir ladite discrimination et encore moins une justification ayant un caractère raisonnable et objectif», car «l'arrêté ministériel attaqué poursuit le traitement différent, et ce sans justification, des catégories de commerces similaires». Elles se prévalent du protocole établi pour garantir le respect des règles sanitaires minimales et font valoir que la partie adverse «reste en défaut de démontrer la pertinence de la différence au regard du but poursuivi ou, en d'autres termes, que la différence de traitement est susceptible de permettre d'atteindre le but poursuivi» et qu'elle «demeure en défaut de prouver que le fait de laisser ouverts les bureaux de paris aurait un impact négatif quant au but poursuivi, à savoir la diminution du taux de propagation du virus et ce alors que tous les autres commerces dits “non essentiels” demeurent ouverts». Elles soutiennent également que si le caractère pertinent de la différenciation était établi, il n'en serait pas moins disproportionné. Elles expliquent que les librairies, qui commercialisent des paris sportifs dans le cadre de licences de classe IV et les produits de la Loterie Nationale, sont ouvertes et que certaines sont devenues des «quasi-agences de paris» qui commercialisent, en réalité, plus de produits de paris sportifs que de vente de journaux ou autres articles de libraires. Elles notent que rien «ne justifie raisonnablement que les libraires, qui commercialisent les mêmes paris sportifs que les agences de paris, soient autorisées à ouvrir et à commercialiser ces paris sportifs, et que les agences de paris sportifs se voient interdire l'ouverture» et considèrent que «le fait que les paris sportifs soient commercialisés dans les librairies confirme que la commercialisation de ces paris sportifs ne présente aucun risque complémentaire pour la santé que les autres activités commerciales». Elles exposent enfin que cette «différence de traitement entre deux sortes d'établissements toutes deux titulaires de licence F2 relève, d'ailleurs, de l'erreur manifeste d'appréciation dans le chef du ministre, violant ainsi le principe général de motivation substantielle visé au moyen, en ce qu'il n'assimile pas les “bureaux de paris” aux autres établissements disposant de licence F2, qui sont autorisés à ouvrir».

Dans une deuxième branche, les parties requérantes reprochent à la partie adverse de traiter de façon différente les agences de paris et les métiers de contact alors qu'il s'agit de situations similaires au regard de l'objectif poursuivi. Elles soulignent qu'au regard du risque de contamination, les agences de paris présentent moins de risques que les métiers de contact qui ne peuvent respecter une distance de sécurité d'1,50 m et en déduisent qu'une «catégorie bien davantage “à risque” au regard de l'objectif poursuivi se voit octroyer la possibilité de rouvrir ses portes, là où une catégorie davantage “covid-compliant” demeure sous interdiction d'ouverture au minimum pour un mois supplémentaire», ce qui, selon elles, ne se justifie pas au regard de l'objectif poursuivi et représente, dès lors, une discrimination. Elles font valoir que l'ouverture des librairies alors que celles-ci présentent «une configuration totalement similaire à celle d'un établissement de paris sportifs» confirme qu'il ne s'agit pas d'une activité commerciale présentant des risques accrus. Elles soutiennent également que l'arrêté attaqué procède d'une erreur manifeste d'appréciation violant ainsi le principe général de motivation substantielle «en ce qu'il considère les activités des métiers de contact en tant que moins à risque, au regard de l'objectif de limitation de la transmission du COVID-19, que les activités des “bureaux de paris”, qui sont interdites d'ouverture». Elles soulignent qu'à la différence des bureaux de paris, les activités des métiers de contact imposent un contact physique entre le prestataire de service et le client et que c'est donc «par une erreur manifeste d'appréciation que la partie adverse a considéré que ces agences de paris représentent un risque plus élevé de contamination à ces fonctions de proximité» et qu'il n'y a pas «de juste adéquation entre la mesure prise (l'interdiction d'ouvrir un établissement commercial) et le motif de cette mesure (le risque de contamination)». Elles observent également qu'à supposer que «le Ministre de l'Intérieur ait, en réalité, voulu interdire une activité qu'il estimerait “insuffisamment essentielle” pour pouvoir rouvrir, [...] l'activité de jeux et paris ne peut, à elle seule, constituer la seule activité commerciale considérée comme “insuffisamment essentielle” pour ne pas mériter de rouvrir en même temps que tous les autres magasins ou même que les métiers de contact». Elles relèvent que «d'autres activités beaucoup moins essentielles, voire nuisibles à la société, comme la vente des armes ou la vente de cannabidiol» ont pu rouvrir, que «le secteur de la grande distribution et les libraires ont continué à vendre de l'alcool et du tabac» et que «les libraires sont autorisées à commercialiser les paris sportifs et les produits de la Loterie nationale». Elles notent que les bureaux de paris ont la possibilité de garantir le respect des mesures sanitaires et remarquent que «le risque accru des métiers de contact en termes de risque de contamination a été souligné par le Ministre de l'Intérieur lui-même [...] dans le préambule de son arrêté ministériel du 28 novembre 2020».

Dans une troisième branche, les parties requérantes reprochent à l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la

propagation du coronavirus COVID-19, tel que modifié par l'arrêté attaqué, de violer «les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il traite de façon identique, sans justification raisonnable, les agences de paris et les activités relevant du secteur de l'évènementiel, alors qu'elles concernent des situations diamétralement différentes au regard de l'objectif poursuivi». Elles observent que les bureaux de paris ne présentent aucune similitude, en ce qui concerne la sécurité et la santé de la population, avec les activités relevant du secteur de l'évènementiel qui rassemblent un grand nombre de personnes à l'occasion d'un événement unique et qui «n'ont pas de raison d'être sans une certaine promiscuité des participants et ne peuvent dès lors se concevoir dans le respect des mesures de sécurité». Elles soulignent que les bureaux de paris «n'attirent qu'une catégorie limitée de personnes, généralement d'habituels», que les «joueurs de régions différentes ne sont pas amenés à se rendre à la même agence, pas plus qu'il n'y a de pression à s'y rendre durant une période limitée» et que «la prise de paris est un plaisir individuel» sans que les joueurs ne cherchent «à se rendre aux agences pour se "retrouver"». Elles en déduisent que «le fonctionnement des agences de paris se conçoit tout à fait dans le respect des mesures de sécurité, le contact physique n'étant absolument pas indispensable à la prise de paris». Elles constatent que les entreprises et associations offrant des biens ou des services aux consommateurs sont autorisées à exercer leurs activités «dans une situation totalement similaire à celle des agences de paris, puisque l'organisation et la superficie des agences de paris est assez proche de celles, par exemple, des libraires, mais également d'autres petits commerces» et que les bureaux de paris ne présentent pas des risques accrus. Elles en concluent qu'au regard de l'objectif poursuivi, il est disproportionné de traiter identiquement les bureaux de paris et les activités qui relèvent de l'évènementiel.

B. Appréciation des trois branches réunies

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Les parties requérantes ne contestent pas que l'arrêté ministériel attaqué poursuit un objectif de santé publique et qu'il s'agit là d'un objectif légitime. Ainsi que le relève le préambule de l'arrêté attaqué, la pression sur les hôpitaux et sur la continuité des soins non COVID-19 demeure élevée, le risque pour la santé publique persiste et des compromis doivent être faits. La prolongation de la mesure de fermeture des bureaux de paris s'inscrit donc dans un ensemble de mesures qui

emportent des restrictions à la liberté de mouvement du public et aux entreprises. Ces mesures sont prises afin de protéger la santé de la population dans des circonstances dangereuses. Elles ont toutes pour objectif de ralentir et de rendre gérable la résurgence et la propagation exponentielle du coronavirus, compte tenu également de l'apparition et de la circulation de variants. De la sorte, l'arrêté ministériel attaqué consacre un nouveau point d'équilibre déterminé par la partie adverse, en tenant compte de l'évolution de la situation sanitaire et notamment de l'évolution du nombre d'infections, des hospitalisations, du taux de positivité et du taux de reproduction, afin de continuer à limiter la propagation du virus. S'il prévoit ainsi quelques assouplissements progressifs, notamment pour les professions de contact non médicales ou les activités extérieures, il impose et maintient encore de nombreuses autres restrictions afin d'atteindre cet équilibre. En ce sens, toutes les mesures prévues par l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, tel que modifié notamment par l'arrêté ministériel attaqué, forment un tout indivisible et indissociable.

L'arrêté ministériel attaqué participe clairement à la stratégie de la partie adverse fondée sur un équilibre permanent à trouver entre, d'une part la prévention de nouvelles contaminations, la protection du fonctionnement des hôpitaux et du secteur de la santé, et d'autre part, la sauvegarde de l'économie belge et le bien-être général de la population. La partie adverse a opté, depuis plusieurs mois, pour une réouverture progressive de certains secteurs au regard des exigences sanitaires et économiques. Le Ministre de l'Intérieur dispose d'un large pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour rechercher un équilibre entre des intérêts distincts et souvent conflictuels, afin de parvenir à une décision qui sert l'intérêt général et il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle du Ministre sur la stratégie à suivre dans le cadre la gestion d'une pandémie.

Lorsque la partie adverse doit, dans le cadre de la recherche de cet équilibre, appréhender l'ensemble des activités existant sur le territoire belge dont les situations sont très diverses, elle ne peut pas prendre en compte les particularités des divers cas d'espèce et ne peut appréhender leur diversité qu'avec un certain degré d'approximation et en ayant recours à des catégories simplificatrices (en ce sens voir notamment C.C. n° 46/2017 du 27 avril 2017, B.4.3., C.C. n° 18/2018 du 22 février 2018, B.10.4.2., C.C. n° 86/2019 du 28 mai 2019, B.8.). Elle peut ainsi raisonnablement se fonder sur l'activité principale exercée par les différents acteurs de la société pour les regrouper par secteurs et sous-secteurs.

Il n'apparaît pas déraisonnable de regrouper dans la même catégorie les casinos, les salles de jeux automatiques et les bureaux de paris, ni de les considérer comme faisant partie d'un secteur plus large regroupant l'ensemble des activités récréatives. L'activité principale de la première requérante - à savoir l'organisation de

jeux de hasard et d'argent - est, en effet, dans le cadre de la nomenclature d'activités NACE-BEL, comprise dans le secteur plus large R «arts, spectacles et activités récréatives».

La circonstance que la partie adverse se fonde raisonnablement sur l'activité principale exercée par les différents acteurs de la société justifie également que les librairies soient placées dans une catégorie différente de celle de bureaux de paris et ce même si ces librairies peuvent parfois également, à titre d'activité complémentaire, commercialiser des produits de jeux de hasard.

Pour procéder à la recherche de l'équilibre entre la protection de la santé et la sauvegarde de l'économie belge, la partie adverse détermine, au regard de la situation sanitaire à laquelle elle est confrontée au moment où elle statue, s'il est possible de rouvrir des secteurs supplémentaires et dans quelle proportion. Elle évalue également le risque que ces réouvertures supplémentaires entraîneront en termes de contaminations et de propagation du virus. Il apparaît clairement que la partie adverse souhaite éviter l'ouverture concomitante d'un nombre trop important de secteurs économiques qui amènerait le risque à un degré trop élevé au regard de la pression existant sur les infrastructures hospitalières.

Il n'est pas contestable que l'ouverture des bureaux de paris entraînera un risque supplémentaire de transmission du virus même si des mesures d'hygiène peuvent être prises pour limiter ce risque. Le «protocole sectoriel agences de paris» du 8 janvier 2021 indique ainsi clairement qu'il prévoit les règles qui devront être respectées lors de la réouverture des établissements de jeux de hasard de classe IV pour limiter la propagation du «coronavirus COVID-19», ce qui suppose bien qu'une transmission peut se produire.

Le préambule de l'arrêté attaqué indique que la situation sanitaire reste mitigée, qu'il faut éviter que la situation ne s'aggrave rapidement à nouveau et que les efforts déployés par l'ensemble de la population et par tous les secteurs concernés, y compris les secteurs de l'économie et de la santé, ne soient réduits à néant. Il souligne également que la pression sur les hôpitaux et sur la continuité des soins non COVID-19 demeure élevée et que le risque pour la santé publique persiste, que les hôpitaux souffrent toujours d'un manque de personnel pour raison de maladie et que cela peut entraîner une pénurie de personnel dans le secteur de la santé, que la situation épidémiologique demeure grave et précaire, «que l'incidence au 6 février 2021 sur une période de 14 jours est de 280,9 sur 100 000 habitants», que «le taux de reproduction basé sur le nombre de nouvelles hospitalisations s'élève à 1,035», qu'une diminution des chiffres est toujours nécessaire en vue de sortir de cette situation

épidémiologique dangereuse et que des mesures de grande envergure et de large portée demeurent indispensables pour en garder le contrôle.

Cette situation ainsi décrite dans le préambule de l'arrêté attaqué justifie que si la partie adverse a choisi de maintenir ouverts les secteurs précédemment rouverts, elle a également choisi de limiter strictement les nouvelles mesures d'assouplissements et d'opter plutôt pour une prolongation des mesures de fermeture.

Sans qu'il soit besoin de déterminer si le risque de transmission dans les bureaux de paris est moins élevé que dans les professions de contact non médicales, ce qui ne relève au demeurant pas de la compétence du Conseil d'État, il suffit de relever que la partie adverse a pu raisonnablement estimer, au terme d'une analyse en proportionnalité, que le risque de transmission dans les professions de contact non médicales pouvait être encouru de manière progressive, compte tenu de la situation sanitaire, des mesures d'hygiène et du constat que ces prestations de service pourront contribuer au bien-être mental des citoyens. Le constat que ces prestations de service participeront à l'amélioration de la santé mentale de la population dans son ensemble - dont les parties requérantes reconnaissent qu'elle fait partie intégrante de la santé et qu'elle doit donc être prise en compte au même titre que la santé physique - distingue fondamentalement ces professions de contact des bureaux de paris pour lesquels aucun constat de même nature n'est effectué. Il n'apparaît, dès lors, pas disproportionné ni manifestement erroné au regard de l'équilibre recherché par la partie adverse et de l'impératif de protection de la santé - en ce compris dans son aspect mental - d'avoir permis une réouverture progressive des professions de contact non médicales tout en prolongeant pour une durée d'un mois la fermeture des bureaux de paris.

Un raisonnement identique s'impose en ce qui concerne les librairies et autres «commerces dits “non essentiels”» dont la partie adverse a estimé, au regard de la situation sanitaire et du risque que ces activités représentaient, qu'ils pouvaient rester ouverts. Si les parties requérantes soutiennent que le risque encouru au sein des bureaux de paris est comparable à celui encourus dans ces secteurs et n'est, en tout cas, pas plus important, elles n'établissent pas que ce risque serait inexistant et qu'il serait manifestement erroné, dans le chef de la partie adverse, de considérer que leur ouverture, en plus de l'ouverture des autres secteurs, ne serait pas de nature à porter le risque à un degré trop important au regard de la pression existant sur les infrastructures hospitalières. La prolongation d'un mois de la fermeture des bureaux de paris n'apparaît, dès lors, pas disproportionnée.

Enfin, la circonstance que la partie adverse ait estimé, au regard de la situation sanitaire actuelle, que les activités récréatives, comme les bureaux de paris,

devaient restées fermées, comme c'est le cas pour de nombreux autres secteurs comme le secteur événementiel, n'emporte pas pour autant une discrimination dès lors que la partie adverse a raisonnablement pu considérer que la réouverture de davantage de secteurs, dont certaines activités du secteur récréatif comme les bureaux de paris, amènerait un risque supplémentaire de transmission du virus par rapport aux autres secteurs déjà rouverts et que ce supplément pourrait être de nature à mettre en péril le fragile équilibre auquel elle avait abouti et entraîner, en conséquence, une résurgence et une propagation exponentielle du coronavirus. En ce sens, la partie adverse a pu, sans violer les principes d'égalité et de non-discrimination, estimer qu'une réouverture des casinos, des salles de jeux automatiques et des bureaux de paris, concomitante à celle d'autres secteurs économiques, était de nature à mettre en péril l'équilibre trouvé. Un tel raisonnement ne serait déraisonnable que s'il était établi - *quod non* en l'espèce - une absence totale de tout risque de contamination dans les bureaux de paris.

Le premier moyen n'est, dès lors, sérieux en aucune de ces branches.

V.2. Sur le deuxième moyen

A. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 15 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), des articles 23, 159 et 187 de la Constitution, du décret d'Allarde, des articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, du principe général de droit qui exige que, à peine d'arbitraire, tout acte administratif repose sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles et soit exempt d'erreur manifeste d'appréciation, du principe général de proportionnalité et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, elles expliquent que la fermeture des agences de paris, dès lors que la matière est régulée et que l'activité est soumise à des autorisations préalables, relève de la suspension des droits fondamentaux et notamment de la liberté de commerce des exploitants de telles agences. Elles en déduisent qu'une telle suspension est interdite par l'article 187 de la Constitution et qu'une lecture combinée de l'article 187 de la Constitution et de l'article 53 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales «ferait donc par principe obstacle à ce que l'on force le cadre constitutionnel par une invocation de l'article 15 de la CEDH». Elles exposent ensuite que la mesure de

fermeture viole l'article 15 de la Convention et l'obligation de notification des suspensions des droits fondamentaux et de la liberté de commerce au Secrétaire général du Conseil de l'Europe. Elles exposent que la partie adverse «n'a pas encore affirmé vouloir s'appuyer sur cette disposition», qu'à «défaut d'avoir notifié le Secrétaire général du Conseil de l'Europe de sa volonté de déroger à ses obligations, le Gouvernement n'a pas agi avec la prudence et la diligence nécessaire à garantir les droits fondamentaux des citoyens belges et ses engagement conventionnels», qu'en «imposant la fermeture de son commerce, le Gouvernement a, à deux reprises, par son comportement fautif causer gravement préjudice à la requérante» et que la «requérante est donc fondée à demander, en application du principe d'exception d'illégalité découlant de l'article 159 de la Constitution l'ouverture de son commerce».

Dans une seconde branche, les parties requérantes exposent que si la fermeture des agences de paris constitue une restriction et non une dérogation aux droits fondamentaux, ces restrictions doivent, afin de se conformer aux engagements internationaux de la Belgique et aux dispositions du titre II de la Constitution, respecter les principes de légalité, d'égalité, de finalité et de proportionnalité et qu'elles fassent l'objet d'une interprétation restrictive. Elles soulignent également que l'article 23.1 de la Constitution belge doit, en outre, impérativement être interprété à la lumière des articles 16 et 52 de la Charte fondamentale des droits de l'homme et de leur application dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Elles soutiennent que la partie adverse n'établit pas avoir respecté le principe de légalité (et renvoie, sur ce point, au troisième moyen), le principe de finalité légitime et explicite, le principe de proportionnalité et les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination (les parties requérantes renvoyant, sur ce point, au quatrième -lire *premier*- moyen).

S'agissant du principe de finalité légitime et explicite, elles expliquent que si le préambule de l'arrêté imposant la mesure de fermeture fait état de finalités qui peuvent paraître légitimes et explicites, ces finalités ne visent pas la mesure de fermeture des commerces non essentiels qui, selon une interview du Ministre de la Santé, poursuivait une finalité symbolique et psychologique en ce qu'il fallait créer un électrochoc. Elles soulignent que cette finalité «est par ailleurs confirmée par l'absence total d'éléments scientifiques relatifs à l'impact, sur le taux de contamination, de la fermeture des commerces non-essentiels, dès lors que les mesures sanitaires y sont respectées». Elles considèrent qu'une «telle finalité n'est clairement ni explicite, ni légitime, en ce qu'elle contredit les finalités exposées dans les considérants de l'arrêté, notamment la volonté exprimée de faire continuer “l'économie” mais également de faire appel à l'esprit de solidarité de chaque citoyen».

S'agissant de la «proportionnalité de la mesure de fermeture au regard de la finalité prétendue», les parties requérantes observent que la protection de la santé publique ne peut s'entendre de la simple santé physique des malades atteints de COVID-19 et doit en outre également considérer les risques pour la santé mentale des citoyens ainsi que le mentionne le préambule de l'arrêté attaqué pour la décision de rouvrir l'accès aux métiers de contact. Elles font valoir que «l'impact de la gestion de la crise sur la santé mentale ne peut être négligé eu égard à ce nombre important d'individus à risque et du nombre déjà grandissant de suicides que notre pays a rencontré depuis le début de la crise» et regrettent qu'en «violation de l'article 191 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne [...] qui consacre le principe de précaution dans le cadre de la gestion d'une crise sanitaire internationale et de la préparation active à la potentialité de ces crises, [...] aucune des mesures de restriction de la seconde vague ne mentionne l'impact de ces mesures et notamment de la fermeture des commerces qualifiés de non essentiels sur la santé mentale».

Elles expliquent qu'une autre mesure moins restrictive de la liberté d'entreprendre aurait permis d'atteindre le but poursuivi dès lors qu'un protocole sanitaire spécifique aux agences de paris a récemment été mis en place entre l'UPAP et le Ministre de la Justice, ce qui, selon elles, est la preuve que la réouverture des agences est, moyennant la prise des mesures adéquates, parfaitement possible en temps de pandémie.

Elles exposent également qu'il «a été démontré l'absence de transmission du virus dans le cadre des métiers de contact - et donc *a fortiori* [dans les] agences de paris - lorsque les personnes et les clients portent des masques et que les locaux sont ventilés de façon appropriée» et en déduisent que la fermeture des agences est «incompréhensible notamment car ces dernières sont en mesure d'ouvrir sans que des contacts entre les personnes qui les fréquentent soient créés». Elles considèrent que «l'obligation de fermeture des agences de paris et des commerces qualifiés de non-essentiels instaurée par le Gouvernement, sans que ce dernier ne soit capable, plus de 9 mois après le début de cette crise, d'assurer un dépistage plus systématique, laissant courir dans la nature les personnes asymptomatiques, est strictement disproportionnée, en ce qu'elle fait supporter à ces commerçants le coût de son absence de prévision et de précaution». Elles observent que «l'organisation, le financement et la mise en œuvre d'un dépistage plus systématique, d'un suivi du respect du confinement des personnes malades et de leurs amis, proches et leur foyer avec à la clef des sanctions strictes en cas de violations de l'obligation de quarantaine paraissent être des mesures plus adéquates à atteindre l'objectif de réduction du taux de contamination et moins attentatoires aux droits fondamentaux que la fermeture punitive pure et simple des agences de paris, au risque de conduire à la faillite de ces commerces» et que cette fermeture est, en outre, «simplement contradictoire avec la

volonté de maintien d'une activité économique énoncée dans l'arrêté eu égard à l'augmentation du risque de faillite tant que ces agences de paris resteront fermées». Elles en concluent qu'il n'y a pas de juste équilibre entre les différents droits et la liberté d'entreprise au sens de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

B. Appréciation

Le deuxième moyen manque en droit en ce qu'il invoque une violation du décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791, dans la mesure où ce décret a été abrogé par l'article 3 de la loi du 28 février 2013 introduisant le Code de droit économique.

Première branche

L'article 187 de la Constitution dispose comme suit :

« La Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie ».

Aucune disposition de la Constitution ne consacre la liberté du commerce et de l'industrie ou la liberté d'entreprendre. S'agissant plus particulièrement de l'article 23 de la Constitution, la Cour constitutionnelle a, dans un arrêt n° 66/2015 du 21 mai 2015, énoncé ce qui suit:

« B.11.1. Le moyen invoque “la liberté de commerce et d’industrie telle qu’elle est notamment prévue à l’article 23 de la Constitution”.

L'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution dispose :

“ Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d’une activité professionnelle dans le cadre d’une politique générale de l’emploi, visant entre autres à assurer un niveau d’emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d’information, de consultation et de négociation collective”.

Cette disposition inclut le droit au libre choix d’une activité professionnelle parmi les droits économiques, sociaux et culturels.

B.11.2. Il ressort des travaux préparatoires de l’article 23 de la Constitution que le Constituant n’a pas entendu consacrer la liberté de commerce et d’industrie ou la liberté d’entreprendre dans les notions de “droit au travail” et de “libre choix d’une activité professionnelle” (Doc. parl., Sénat, SE 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 15; n° 100-2/4°, pp. 93 à 99; n° 100-2/9°, pp. 3 à 10). Une telle approche découle également du dépôt de différentes propositions de “révision de l’article 23, alinéa 3, de la Constitution, en vue de le compléter par un 6° garantissant la liberté de commerce et d’industrie” (Doc. parl., Sénat, 2006-2007, n° 3-1930/1; Sénat, SE 2010, n° 5-19/1; Chambre, 2014-2015, DOC 54-0581/001).

B.11.3. Le moyen, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, n'est pas fondé».

La première branche du deuxième moyen, en tant qu'elle invoque la violation de l'article 187 de la Constitution n'est, dès lors, pas sérieuse.

L'article 15 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose comme suit :

« Dérogation en cas d'état d'urgence

1. En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation à l'article 2, sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre, et aux articles 3, 4 (paragraphe 1) et 7.

3. Toute Haute Partie contractante qui exerce ce droit de dérogation tient le Secrétaire général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées. Elle doit également informer le Secrétaire général du Conseil de l'Europe de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et les dispositions de la Convention reçoivent de nouveau pleine application».

Les parties requérantes reprochent, tout d'abord, à la partie adverse de ne pas avoir «encore affirmé vouloir s'appuyer sur cette disposition». Cet élément ne constitue, toutefois, pas une violation de cette disposition, à la supposer même applicable à la présente espèce, pour autant que les conditions exigées par l'article 15.1 soient rencontrées, ce qui n'est pas contesté en l'espèce. Elles reprochent ensuite à la partie adverse de ne pas «avoir notifié le Secrétaire général du Conseil de l'Europe de sa volonté de déroger à ses obligations». L'obligation d'information contenue à l'article 15.3 s'adresse, toutefois, aux États, intervient postérieurement à l'adoption des mesures et est donc sans incidence sur la légalité intrinsèque de celles-ci. Une violation de cette obligation d'information - à la supposer même établie - n'emporterait, dès lors, pas l'illégalité de l'arrêté ministériel attaqué.

Pour le surplus, il n'appartient pas au Conseil d'État d'examiner si les parties requérantes sont fondées à demander, en application du principe d'exception d'illégalité découlant de l'article 159 de la Constitution, l'ouverture de leur commerce, mais uniquement de se prononcer sur la légalité de l'arrêté ministériel attaqué.

La première branche du deuxième moyen n'est, dès lors, pas sérieuse.

Seconde branche

Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, l'article 23 de la Constitution ne consacre pas la liberté du commerce et de l'industrie ou la liberté d'entreprendre. En tant qu'elle repose sur ce présupposé erroné, la deuxième branche du deuxième moyen manque en droit.

En tant que la deuxième branche reproche à la partie adverse de ne pas avoir respecté le principe de légalité et les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, il est renvoyé à l'examen des premier et troisième moyens.

Comme l'a confirmé la Cour constitutionnelle à plusieurs reprises, la liberté d'entreprendre ne peut être comprise comme une liberté absolue (voir par exemple C.C. n° 46/2017 du 27 avril 2017, B.5.2. et C.C. n° 150/2017 du 21 décembre 2017, B.11.5.). Elle n'empêche pas les autorités publiques de restreindre l'activité économique des personnes et des entreprises, comme cela ressort de l'article II.4 du Code de droit économique. En vertu de cette disposition, la liberté d'entreprendre s'exerce dans le respect des traités internationaux en vigueur en Belgique, du cadre normatif général de l'Union économique et monétaire établi par ou en vertu des traités internationaux et de la loi, ainsi que des lois relatives à l'ordre public et aux bonnes mœurs et des dispositions de droit impératif. Même si une administration doit agir avec plus de prudence dans le cadre de la marge d'appréciation dont elle dispose, si son action constitue une mesure restrictive de la liberté, elle ne porterait atteinte à la liberté d'entreprendre que si elle restreint cette liberté sans y être contrainte ou si cette restriction est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi (voir, par exemple, C.C. n° 141/2019 du 17 octobre 2019, B.11.), ce qui, *prima facie*, n'est pas en cause en l'espèce

S'agissant, en effet, plus particulièrement, du principe de finalité légitime et explicite, le préambule de l'arrêté attaqué explique clairement, ainsi que le reconnaissent d'ailleurs les parties requérantes, qu'une finalité de santé publique justifie les mesures prises. Les parties requérantes ne contestent pas la légitimité de la finalité ainsi exprimée dans le préambule de l'arrêté ministériel attaqué, mais soutiennent que cette finalité exprimée ne correspond pas à la réalité en ce qui concerne les commerces non essentiels et donc les agences de paris en se référant à une interview du Ministre de la Santé selon laquelle cette mesure poursuivait, en réalité, une finalité symbolique et psychologique en ce qu'il fallait créer un électrochoc. Ces propos du Ministre de la Santé publique ne portaient, toutefois, pas spécifiquement sur les bureaux de paris et ont, en outre, été rétractés par leur auteur qui s'est excusé de les avoir tenus. De surcroît, ce ministre n'est pas l'auteur de l'acte attaqué. Les parties requérantes n'établissent, dès lors, pas que la finalité des mesures

contestées différerait de celle expressément mentionnée dans le préambule de l'arrêté attaqué et dont elles ne contestent, par ailleurs, pas le caractère légitime.

S'agissant du principe de proportionnalité, il convient de rappeler que l'arrêté ministériel attaqué consacre un nouveau point d'équilibre tenant compte de l'évolution de la situation sanitaire et notamment de l'évolution du nombre d'infections, des hospitalisations, du taux de positivité et du taux de reproduction afin de continuer à limiter la propagation du virus et que si l'arrêté attaqué prévoit quelques assouplissements progressifs notamment pour les professions de contact non médicales ou les activités extérieures, il impose et maintient encore de nombreuses autres restrictions afin d'atteindre cet équilibre. Toutes les mesures prévues par l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, tel que modifié notamment par l'arrêté ministériel attaqué, forment donc un tout indivisible et indissociable et c'est au regard de cet ensemble qu'il convient d'apprécier la proportionnalité des mesures.

Les parties requérantes ne contestent pas que l'arrêté ministériel attaqué poursuit un objectif de santé publique et qu'il s'agit là d'un objectif légitime. S'il est exact que la santé publique doit s'entendre aussi bien de la santé physique que de la santé mentale, il ressort du préambule de l'arrêté attaqué que la partie adverse a bien eu égard, dans le cadre de son appréciation de la proportionnalité de l'ensemble de ces mesures, à la problématique de la santé mentale puisqu'elle décide de procéder progressivement à la réouverture des professions de contact non médicales dont les prestations de service pourront précisément contribuer au bien-être mental des citoyens. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la partie adverse n'a, dès lors, pas, lors de son appréciation, négligé la santé mentale des citoyens. La circonstance qu'elle ait limité les assouplissements à la réouverture progressive des professions de contact non médicales et non aux bureaux de paris n'emporte pas en soi que la partie adverse aurait négligé l'impact de la gestion de la crise sur la santé mentale de la population.

Quant au principe de précaution, notamment consacré à l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il s'adresse aux autorités publiques dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir d'appréciation discrétionnaire dès lors qu'il implique un choix politique sur le niveau de risque acceptable qui permet à l'autorité publique de disposer d'une large latitude d'action. Il ne crée pas en tant que tel un droit dans le chef des particuliers ou des personnes morales comme les parties requérantes. En l'espèce, il ressort clairement du préambule de l'acte attaqué que l'autorité publique inscrit son action dans le respect de ce principe de précaution :

« Considérant l'article 191 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne qui consacre le principe de précaution dans le cadre de la gestion d'une crise sanitaire internationale et de la préparation active à la potentialité de ces crises; que

ce principe implique que lorsqu'un risque grave présente une forte probabilité de se réaliser, il revient aux autorités publiques d'adopter des mesures urgentes et provisoires».

Pour le surplus, si les parties requérantes reprochent à la partie adverse, «en violation du principe de précaution de l'article 191 du TFUE, [d'avoir] cessé entre le 21 octobre et le 23 novembre tout dépistage (les test PCR) des personnes asymptomatiques au plus haut de la crise, en raison de la saturation des centres de dépistages et des laboratoires», cet élément est étranger à la légalité de l'arrêté attaqué.

Il ressort du préambule de l'arrêté attaqué que la transmission et les sources de contamination ont notamment lieu dans les maisons et les lieux publics intérieurs, que la pression sur les hôpitaux et sur la continuité des soins non COVID-19 demeure élevée, que le risque pour la santé publique persiste et que des compromis doivent être faits. La prolongation de la mesure de fermeture des bureaux de paris s'inscrit donc dans un ensemble de mesures qui emportent des restrictions à la liberté de mouvement du public et aux entreprises, mesures prises afin de protéger la santé de la population dans des circonstances dangereuses qui ont toutes pour objectif de ralentir et de rendre gérable la résurgence et la propagation exponentielle du coronavirus, compte tenu également de l'apparition et de la circulation de variants.

Les parties requérantes n'établissent pas qu'il y aurait une absence certaine de toute transmission du virus dans les bureaux de paris lorsque les personnes et les clients portent des masques et que les locaux sont ventilés de façon appropriée. Le «protocole sectoriel agences de paris» du 8 janvier 2021 indique ainsi qu'il prévoit les règles qui devront être respectées lors de la réouverture des établissements de jeux de hasard de classe IV pour limiter la propagation du «coronavirus COVID-19», ce qui suppose bien qu'une transmission peut se produire. Au regard de cet élément, les parties requérantes n'établissent donc pas qu'une autre mesure moins restrictive de la liberté d'entreprendre aurait permis d'atteindre l'équilibre recherché par la partie adverse entre des intérêts distincts et souvent conflictuels, ni que la mesure contestée porterait atteinte de manière excessive à la liberté d'entreprendre ou ne respecterait pas un juste équilibre avec la protection de la santé. Rien ne permet au Conseil d'État d'affirmer, et encore moins avec la certitude requise, que la mesure de réouverture dans le respect d'un protocole sanitaire suggérée par les parties requérantes, permettrait d'atteindre les objectifs poursuivis, notamment la maîtrise de la courbe à croissance exponentielle des infections et des malades et de la pression que cela entraîne sur le système de santé. Il n'appartient pas au Conseil d'État de désapprouver le choix fait par la partie adverse lorsque, comme en l'espèce, il apparaît justifié par des considérations qui ne sont pas manifestement déraisonnables.

La seconde branche du deuxième moyen n'est, dès lors, pas sérieuse.

V. 3. Sur le troisième moyen

A. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation de l'article 33 de la Constitution, de l'article 4 de la loi du 13 décembre 1963 sur la protection civile, de l'article 11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, de l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, du principe général de droit qui exige que, à peine d'arbitraire, tout acte administratif repose sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles et soit exempt d'erreur manifeste d'appréciation, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir.

Elles reprochent à l'arrêté attaqué de poursuivre l'interdiction d'ouverture des bureaux de paris alors que cette mesure viole les dispositions attribuant compétence au Ministre de l'Intérieur de prendre des mesures en vue de garantir la santé et la sécurité, dès lors qu'elle s'applique à une activité qui ne présente aucun risque sanitaire supplémentaire par rapport aux autres commerces.

Elles soutiennent que le Ministre de l'Intérieur ne peut fonder sa compétence pour adopter l'arrêté attaqué ni sur l'article 4 de la loi du 13 décembre 1963 sur la protection civile dès lors que cette disposition ne lui octroie pas le pouvoir d'interdire l'ouverture d'un établissement, ni sur l'article 11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police dès lors que l'interdiction d'ouverture ne peut se fonder sur un trouble à l'ordre public et qu'il n'y a, en tout état de cause, aucun trouble à l'ordre public dans le chef des agences de paris, ni sur les articles 181 et 187 de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile et 42 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police qui traitent de réquisitions sans pertinence en l'espèce. Elles en déduisent que «ce n'est que sur la base de l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile que l'auteur de l'acte attaqué, le Ministre de l'Intérieur, peut fonder sa compétence d'édicter des interdictions d'ouverture de points de vente».

Elles soulignent que «même sur la base d'une interprétation extensive de cette compétence, il ne peut être considéré que les agences de paris seraient, à l'heure actuelle, des “lieux particulièrement exposés, menacés ou sinistrés”» et qu'ils «ne le sont pas plus que les autres magasins» qui ont été autorisés à rouvrir au terme de considérations liées à des conditions auxquelles elles estiment que les agences de paris répondent en tous points.

Elles s'interrogent, par ailleurs, «sur la poursuite réelle d'un objectif sanitaire et sécuritaire, dans la mesure où le Ministre de la Santé lui-même a reconnu, le 27 novembre 2020, que la fermeture des commerces non-essentiels n'était fondée

sur aucun élément scientifique, dès lors que les mesures sanitaires y étaient respectées» et qu'il s'agissait d'une mesure politique et symbolique.

Elles en concluent que «la mesure de fermeture viole les dispositions constitutionnelles et légales précitées, en ce qu'elle s'applique à une activité qui ne présente aucun risque sanitaire supplémentaire par rapport aux autres commerces» et qu'elle «ne pourrait se fonder sur des considérations d'ordre moral, notamment au regard des dispositions portant sur la protection civile précitées».

B. Appréciation

L'acte attaqué se donne notamment pour fondement légal l'article 23 de la Constitution, l'article 4 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, les articles 11 et 42 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et les articles 181, 182 et 187 de la loi du 15 mai 2017 sur la sécurité civile.

L'article 23 de la Constitution consacre le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine et garantit notamment le droit à la protection de la santé et le droit à la protection d'un environnement sain.

L'article 4 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile est ainsi rédigé :

« Art. 4. Le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions organise les moyens et provoque les mesures nécessaires à la protection civile pour l'ensemble du territoire national. Il coordonne la préparation et l'application de ces mesures, au sein tant des divers départements ministériels que des organismes publics. Cette coordination vise également toutes les mesures relatives à la mise en œuvre des ressources de la Nation qui doivent être prises, même en temps de paix, en vue d'assurer la protection civile en temps de guerre. Le Ministre exerce ses attributions à l'égard des problèmes de la protection civile traités dans les organisations internationales et à propos des échanges internationaux utiles dans ce domaine ».

Les articles 11 et 42 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police disposent ce qui suit :

« Art. 11. Sans préjudice des compétences qui leur sont attribuées par ou en vertu de la loi, le ministre de l'Intérieur et le gouverneur exercent à titre subsidiaire les attributions du bourgmestre ou des institutions communales lorsqu'ils manquent, volontairement ou non, à leurs responsabilités, lorsque les troubles à l'ordre public s'étendent au territoire de plusieurs communes, ou lorsque, bien que l'événement ou la situation soit localisée dans une seule commune, l'intérêt général exige leur intervention. Les compétences visées à l'alinéa premier concernent les mesures de police administrative au sens de l'article 3, 1°, à l'exclusion de celles qui font l'objet de l'article 42 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Art. 42. Lorsqu'il est mis en danger dans l'exercice de sa mission ou lorsque des personnes sont en danger, tout membre du cadre opérationnel peut requérir l'aide ou l'assistance des personnes présentes sur place. En cas d'absolue nécessité, il peut de même requérir l'aide ou l'assistance de toute autre personne utile. L'aide ou l'assistance requise ne peut mettre en danger la personne qui la prête ».

Les articles 181, 182 et 187 de la loi du 15 mai 2017 relative à la sécurité civile sont rédigés comme il suit :

« Art. 181. § 1^{er}. Le ministre ou son délégué peut, lors des interventions effectuées dans le cadre des missions visées à l'article 11, en l'absence de services publics disponibles et à défaut de moyens suffisants, procéder à la réquisition des personnes et des choses qu'il juge nécessaire.
Le même pouvoir est reconnu au bourgmestre ainsi qu'au commandant de zone et, par délégation de ce dernier, aux officiers lors d'interventions de ces services dans le cadre de leurs missions.
Le Roi fixe la procédure et les modalités de la réquisition.
§ 2. Supportent les frais liés à la réquisition des personnes et des choses et remboursent ces frais aux ayants droit :
1° l'État, lorsque c'est le ministre ou son délégué qui procède à la réquisition;
2° la commune lorsque c'est le bourgmestre qui procède à la réquisition;
3° la zone lorsque c'est le commandant de zone ou les officiers qui procèdent à la réquisition.
Les frais ne sont pas dus lorsqu'ils résultent de la réparation des dommages occasionnés aux personnes et aux choses requises et résultant d'accidents survenus dans le cours ou par le fait de l'exécution des opérations en vue desquelles la réquisition a eu lieu, lorsque l'accident a été intentionnellement provoqué par la victime.
§ 3. Pendant la durée des prestations, le contrat de travail et le contrat d'apprentissage sont suspendus au profit des travailleurs qui font partie de ces services ou qui font l'objet d'une réquisition.

Art. 182. Le ministre ou son délégué peut, en cas de circonstances dangereuses, en vue d'assurer la protection de la population, obliger celle-ci à s'éloigner des lieux ou régions particulièrement exposés, menacés ou sinistrés, et assigner un lieu de séjour provisoire aux personnes visées par cette mesure; il peut, pour le même motif, interdire tout déplacement ou mouvement de la population.
Le même pouvoir est reconnu au bourgmestre.

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.
En temps de guerre ou aux époques y assimilées, le refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application de l'article 185 sera puni d'un emprisonnement de trois mois à six mois et d'une amende de cinq cents à mille euros, ou d'une de ces peines seulement.
Le ministre ou, le cas échéant, le bourgmestre ou le commandant de zone pourra, en outre, faire procéder d'office à l'exécution desdites mesures, aux frais des réfractaires ou des défaillants ».

Ainsi que l'a rappelé l'arrêt n° 248.818 du 30 octobre 2020, il ressort de la chronologie des faits que dès le 13 mars 2020, le Ministre de l'Intérieur, par un arrêté ministériel du même jour, a déclenché la phase fédérale du plan d'urgence national concernant la coordination et la gestion de la crise du coronavirus COVID-19, en application de l'arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence

pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national. Cet arrêté royal, tel que modifié par l'arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national, trouve notamment son fondement légal dans l'article 4, alinéa 1^{er} de la loi du 31 décembre 1963, précitée. Le préambule de l'arrêté royal du 31 janvier 2003, précité, souligne «qu'au cours de ces dernières années, la Belgique a été confrontée à diverses situations de crise (de la vache folle, de la dioxine, de la fièvre aphteuse...), à des calamités, catastrophes (inondations, accidents graves) ou encore à des menaces d'attentats terroristes (telles que de nombreuses fausses alertes à l'anthrax) qui imposent un renforcement des structures nationales de réponse à ces situations».

Selon le plan d'urgence prévu à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 31 janvier 2003, il existe quatre phases de planification d'urgence pour les risques non nucléaires, dont la dernière est la phase dite «fédérale» au cours de laquelle la coordination nationale est assurée par le Ministre de l'Intérieur, en fonction de l'ampleur de l'événement, de son étendue géographique, du nombre de victimes, de son impact probable sur les personnes et l'environnement et des moyens à mettre en œuvre.

En vertu de l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1963, précitée, qui s'applique tant en temps de guerre qu'en temps de paix, le Ministre de l'Intérieur organise les moyens et provoque les mesures nécessaires à la protection civile sur l'ensemble du territoire national. Il coordonne la préparation et la mise en œuvre de ces mesures dans les différents départements ministériels ainsi que dans les organismes publics.

L'objectif de la protection civile est non seulement d'assurer la protection et la survie de la population, ainsi que la préservation du patrimoine du pays en temps de guerre, mais c'est aussi fournir une aide et une assistance en temps de paix en cas d'événements calamiteux, de catastrophes et de dommages tels que les incendies, les inondations et autres catastrophes de ce type (*Parl., Sénat, 1961-1962, 338, 2*). Ces catastrophes semblent inclure des infections liées à la propagation de virus, comme l'infection due au COVID-19. Le fait que les infections par un virus potentiellement mortel soient également couvertes par les plans d'urgence, paraît également ressortir de l'arrêté royal du 31 janvier 2003, précité, qui, comme indiqué ci-dessus, fait référence, dans son préambule, à diverses situations de crise, y compris les maladies infectieuses.

Selon l'article 3 de la loi du 15 mai 2007, la sécurité civile comprend toutes les mesures et les moyens nécessaires à l'accomplissement des missions mentionnées dans la loi afin de secourir et de protéger à tout moment les personnes, leurs biens et leur espace de vie. Par «mesures civiles», on entend les mesures qui ne sont ni de nature policière ni de nature militaire (article 2, § 1^{er}, 7^o, de la loi du 15 mai 2007). En cas de circonstances dangereuses, le ministre ou son représentant peut exiger de la population, afin d'assurer sa protection, qu'elle s'éloigne des lieux ou des régions particulièrement exposés, menacés ou sinistrés, et peut assigner un lieu de séjour provisoire aux personnes concernées par ces mesures; pour la même raison, il peut interdire tout mouvement ou déplacement de la population (article 182 de la loi du 15 mai 2007). Le refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application (entre autres) de l'article 182, peut être puni, en temps de paix, d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de vingt-six euros à cinq cents euros, ou d'une de ces peines seulement (article 187, alinéa 1^{er}). Enfin, le ministre ou, le cas échéant, le bourgmestre ou le commandant de zone peut, de sa propre initiative, faire procéder d'office à l'exécution desdites mesures, aux frais des réfractaires ou des défaillants (article 187, alinéa 3).

En outre, le Ministre de l'Intérieur et le gouverneur exercent également des pouvoirs de police administrative en vertu de la loi du 5 août 1992 précitée. Au regard de l'article 11 de cette loi, et sans préjudice des pouvoirs qui leur sont attribués par ou en vertu de la loi (tels que, dans le cas présent, les pouvoirs relatifs à la sécurité civile), ils exercent les pouvoirs du bourgmestre, à titre subsidiaire (entre autres) lorsque les troubles à l'ordre public s'étendent au territoire de plusieurs communes, ou lorsque, bien que l'événement ou la situation soit localisée dans une seule commune, l'intérêt général exige leur intervention. Ces compétences concernent des mesures de police administrative au sens de l'article 3, 1^o, de la même loi, à l'exclusion de celles qui font l'objet de l'article 42 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré et structuré à deux niveaux. Par mesure de police au sens de l'article 3, 1^o, de la loi du 5 août 1992, précitée on entend «tout acte exécutoire de police administrative ou de police judiciaire, juridique ou matériel, portant une indication, une obligation ou une interdiction pour les citoyens».

Il doit également être souligné que, conformément à l'article 135, § 2, alinéa 2, 5^o, de la Nouvelle loi communale, il incombe aux communes de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont notamment de prendre les mesures appropriées pour prévenir les catastrophes et les fléaux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties, et fournir l'assistance

nécessaire pour les arrêter (5°). À titre subsidiaire, comme il l'a été rappelé ci-avant, cette compétence est exercée par le Ministre de l'Intérieur qui peut ainsi prendre des mesures de police, lorsque les troubles à l'ordre public s'étendent au territoire de plusieurs communes, ou lorsque, bien que l'événement ou la situation soit localisée dans une seule commune, l'intérêt général exige son intervention (article 11 de la loi du 5 août 1992).

La mesure attaquée par le présent recours, à savoir la prolongation de la fermeture obligatoire des bureaux de paris, semble pouvoir être rattachée à la compétence conférée au ministre par l'article 11 de la loi du 5 août 1992 et semble être une conséquence inévitable de la pandémie qui est actuellement combattue, à savoir un virus qui, en termes de connaissances scientifiques, donne lieu encore à de nombreuses questions et soulève des incertitudes, et qui, en même temps, se répand de manière exponentielle sur l'ensemble du territoire du pays, justifiant en conséquence, vu son ampleur, l'intervention du Ministre de l'Intérieur.

La fermeture ainsi imposée semble servir, sans être sérieusement contestée, la sécurité civile et donc la protection de la population. La mesure en cause implique que les citoyens ne peuvent plus entrer dans ces lieux. Dans cette mesure, la fermeture imposée peut être assimilée à une interdiction de circuler au sens de l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 précitée, qui permet au ministre, en cas de circonstances dangereuses, d'exiger de la population, afin d'assurer sa protection, qu'elle s'éloigne des lieux particulièrement exposés, menacés ou sinistrés, de même qu'en cas de *lockdown* (total), il lui est permis d'interdire, pour la même raison, tout mouvement ou déplacement de la population. En ce sens et ainsi qu'il l'a été évoqué lors de l'examen du deuxième moyen, les parties requérantes n'établissent pas qu'il y aurait une absence certaine de toute transmission du virus dans les bureaux de paris si ceux-ci étaient accessibles au public, que les bureaux de paris ne constituent donc pas - indépendamment de la situation dans d'autres établissements ou commerces - des lieux particulièrement exposés et que, compte tenu de l'équilibre recherché par la partie adverse et qui traduit ce qui lui semble acceptable notamment en termes de réouverture pour éviter la saturation des hôpitaux, la fermeture des bureaux de paris ne rencontrerait pas l'objectif de protection de la population visé par cette disposition. Sur ce point et ainsi qu'il l'a également été évoqué lors de l'examen du deuxième moyen, les propos du Ministre de la Santé publique invoqués par les parties requérantes n'émanent pas de l'auteur de l'acte attaqué, ne portaient pas spécifiquement sur les bureaux de paris et ont, en outre, été rétractés par leur auteur, qui s'est excusé de les avoir tenus.

Le troisième moyen n'est pas sérieux.

V. 4. Sur le quatrième moyen

A. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un quatrième moyen de la violation de l'article 160 de la Constitution, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, notamment de son article 3 et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elles observent que l'arrêté attaqué n'a pas fait l'objet d'une consultation de la section de législation du Conseil d'État en raison d'une urgence spécialement motivée alors qu'une telle consultation s'imposait «*a fortiori* quand il s'agit de prolonger des mesures qui s'appliquaient jusqu'au 1^{er} mars 2021, soit plus de 20 jours après l'adoption de l'acte attaqué». Elles estiment qu'il n'y avait, le 6 février 2021, aucune urgence à prolonger des mesures au-delà du 1^{er} mars 2021 et qu'il «est sans incidence que certaines dispositions (en l'occurrence la réouverture des coiffeurs, des parcs zoologiques, ...) soient, quant à elles, prévues à une échéance plus brève», car le «fait que certaines mesures soient “urgentes” ne justifie pas que l'intégralité d'un texte à caractère réglementaire soit dispensé de l'obligation de consultation». Elles font valoir, par ailleurs, que l'arrêté attaqué «ne peut être analysé comme la simple “prolongation” de l'arrêté ministériel antérieur», car «le fait de prolonger d'un mois l'interdiction de sortir du territoire national a des conséquences considérables et ne fait qu'aggraver l'atteinte à la liberté de circulation». Elles considèrent que cette mesure «aurait dû, à elle seule, justifier la consultation de la section de législation». Elles expliquent enfin que l'examen de l'urgence révèle une erreur manifeste d'appréciation, car «une autorité normalement prudente et diligente n'aurait pas considéré comme urgent la prolongation d'une mesure, alors même que cette mesure est encore effective pendant 3 semaines environ».

B. Appréciation

Selon l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la partie adverse soumet tout avant projet d'arrêtés réglementaires à l'avis motivé de la section de législation «hors les cas d'urgence spécialement motivés».

S'il n'appartient pas au Conseil d'État de se substituer à l'autorité dans l'appréciation de l'urgence, il lui revient de vérifier si celle-ci est motivée à suffisance de droit, c'est-à-dire par l'invocation de circonstances particulières de nature à justifier qu'il n'aurait pu être procédé à la consultation de la section de législation du Conseil d'État, fût-ce dans un délai réduit de cinq jours, sans compromettre la mise en œuvre des règles édictées par ledit arrêté et la réalisation du but poursuivi par l'autorité. L'urgence spécialement motivée doit ressortir du préambule de cet arrêté et

consister dans l'indication des circonstances précises et pertinentes, corroborées par les pièces du dossier administratif et les explications éventuellement fournies par la partie adverse tenant à la procédure d'élaboration de l'acte, de nature à faire comprendre qu'une adoption de l'arrêté réglementaire après consultation de la section de législation du Conseil d'État, fût-ce dans le délai restreint de cinq jours, aurait compromis la réalisation du but poursuivi par les mesures envisagées ainsi que l'utilité et l'efficacité de celles-ci.

En l'espèce, l'arrêté attaqué indique ce qui suit :

« Vu les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er};

Vu l'urgence, qui ne permet pas d'attendre l'avis de la section de législation du Conseil d'État dans un délai ramené à cinq jours, en raison notamment de la nécessité d'envisager des mesures fondées sur les résultats épidémiologiques qui évoluent de jour en jour, les derniers ayant justifié les mesures décidées lors du Comité de concertation qui s'est tenu le 5 février 2021; qu'il est dès lors urgent de renouveler les mesures et d'adapter certaines d'entre elles;

[...]

Considérant que la moyenne journalière des nouvelles contaminations avérées au coronavirus COVID-19 en Belgique sur les sept derniers jours est remontée à 2348 cas confirmés positifs à la date du 6 février 2021;

Considérant qu'à la date du 6 février 2021, au total 1736 patients atteints du coronavirus COVID-19 sont pris en charge dans les hôpitaux belges; qu'à cette même date, au total 304 patients sont pris en charge dans les unités de soins intensifs;

Considérant le nombre d'occupation des lits d'hôpitaux; que la pression sur les hôpitaux et sur la continuité des soins non COVID-19 demeure élevée et que le risque pour la santé publique persiste; que les hôpitaux souffrent toujours d'un manque de personnel pour raison de maladie et que cela peut entraîner une pénurie de personnel dans le secteur de la santé; qu'il convient d'éviter que l'accueil des patients sur le territoire ne soit mis sous pression;

Considérant que la situation épidémiologique demeure grave et précaire; que l'incidence au 6 février 2021 sur une période de 14 jours est de 280,9 sur 100 000 habitants; que le taux de reproduction basé sur le nombre de nouvelles hospitalisations s'élève à 1,035; qu'une diminution des chiffres est toujours nécessaire en vue de sortir de cette situation épidémiologique dangereuse; que des mesures de grande envergure et de large portée demeurent indispensables pour en garder le contrôle ;

Considérant que l'avis du RAG du 3 février 2021 indique que la situation épidémiologique n'est pas encore sous contrôle; que les valeurs limites des indicateurs quantitatifs utilisés pour déterminer si la situation est sous contrôle, en particulier le nombre d'infections, les hospitalisations, le taux de positivité et le taux de reproduction, n'ont pas encore été atteintes;

Considérant que ces chiffres, bien que relativement stables, restent trop élevés; que certains de ces chiffres augmentent même légèrement;

Considérant que la menace de nouveaux variants et mutations est réelle; que le variant B.1.1.7 circule en Belgique; que ce variant est déjà plus répandu dans d'autres Etats membres de l'Union européenne; que toute nouvelle propagation de ce variant ou une introduction de nouveaux variants ne peuvent être limitées que par le maintien des mesures;

Considérant que les chiffres permettent à nouveau certaines activités en extérieur; qu'il demeure néanmoins nécessaire de les limiter aux seules activités qui permettent en tout temps et de manière certaine de respecter la distanciation sociale; que les activités particulièrement susceptibles d'engendrer des cris et projections d'aérosols doivent toujours être limitées; que dès lors les parties extérieures des zoos et des parcs animaliers peuvent rouvrir dans le respect des protocoles applicables;

Considérant que dans son avis du 1^{er} février 2021, le RMG a déclaré que les masques doivent couvrir la bouche, le nez et le menton, et s'ajuster étroitement de chaque côté du visage; qu'un usage correct des masques est essentiel; que les écharpes, les cache-cou, bandanas et autres ne sont pour cette raison plus des alternatives acceptables;

Considérant que la limitation de l'usage de l'espace public entre minuit et 5 heures du matin contribue 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; que cette limitation contribue ainsi à garder sous contrôle le nombre de contaminations et le taux de transmission du virus;

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

Considérant qu'au vu de la situation sanitaire mitigée, une prolongation de cette limitation demeure nécessaire afin d'éviter que la situation ne s'aggrave rapidement à nouveau et que les efforts déployés par l'ensemble de la population et par tous les secteurs concernés, y compris les secteurs de l'économie et de la santé, ne soient pas réduits à néant; que seules des mesures très strictes peuvent garantir que la situation demeure sous contrôle et que les autres mesures puissent être réduites;

Considérant que les soins du corps sont importants; qu'après un certain temps, il est devenu nécessaire de pouvoir faire appel à certains prestataires de services, en particulier les coiffeurs; qu'autoriser à nouveau ces prestations de service peut contribuer au bien-être mental des citoyens; qu'une approche progressive est toutefois indispensable au regard de la situation épidémiologique mitigée; que les professions de contact non-médicales peuvent donc réouvrir progressivement;

Considérant que le droit au logement est un droit fondamental qui peut, dans certaines circonstances, être compromis par les mesures restrictives de longue durée concernant les visites immobilières; que pour cette raison, les visites immobilières par le secteur immobilier peuvent à nouveau être autorisées sous des conditions strictes; que les agents immobiliers, dont les activités sont soumises à la surveillance d'un organe disciplinaire, doivent observer un protocole sanitaire lors de l'organisation de ces visites; qu'ils doivent veiller au respect de ce protocole; que, par conséquent, seules les visites de biens immobiliers avec un agent immobilier peuvent avoir lieu;

Considérant l'urgence».

L'arrêté ministériel attaqué consacre un nouveau point d'équilibre déterminé par la partie adverse, en tenant compte de l'évolution de la situation

sanitaire et notamment de l'évolution du nombre d'infections, des hospitalisations, du taux de positivité et le taux de reproduction, afin de continuer à limiter la propagation du virus. S'il prévoit ainsi quelques assouplissements progressifs notamment pour les professions de contact non médicales ou les activités extérieures, il impose et maintient encore de nombreuses autres restrictions afin d'atteindre cet équilibre. En ce sens, toutes les mesures prévues par l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 tel que modifié notamment par l'arrêté ministériel attaqué forment un tout indivisible et indissociable. La circonstance que l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 tel que modifié par l'arrêté attaqué ait encore fait l'objet d'une modification ultérieure le 12 février 2021 n'énervé en rien ce constat dès lors que le préambule de l'arrêté ministériel du 12 février 2021 indique clairement qu'il s'agit d'une simple modification technique destinée à lever «la fausse impression que les bancs solaires non automatisés et les centres de bronzage non automatisés peuvent déjà reprendre leurs activités à partir du 13 février 2021». Cette simple clarification n'établit donc pas, contrairement à ce que les parties requérantes ont plaidé lors de l'audience du 23 février 2021, que les mesures prévues par l'arrêté ministériel attaqué pouvaient être dissociées.

L'arrêté attaqué prévoit, par ailleurs, une entrée en vigueur progressive, certaines dispositions entrant en vigueur le 13 février 2021, mais d'autres entrant en vigueur le 8 février 2021 - soit le lendemain de la publication de l'arrêté ministériel au *Moniteur belge* - ou le 1^{er} mars 2021.

L'urgence invoquée par la partie adverse ne peut, dès lors, être examinée qu'au regard de l'ensemble des mesures prévues et du point d'équilibre que celles-ci traduisent et non, comme le soutiennent à tort les parties requérantes, au regard de la seule prolongation de mesures qui s'appliquaient déjà jusqu'au 1^{er} mars 2021.

Les parties requérantes ne contestent, par ailleurs, pas concrètement les éléments avancés par la partie adverse pour justifier que la situation épidémiologique et l'urgence des mesures à prendre ne permettent pas d'attendre l'avis de la section de législation du Conseil d'État même dans un délai ramené à cinq jours. Elles ne démontrent pas concrètement en quoi la motivation de l'urgence ne serait pas exacte ou manquerait de pertinence.

Au regard de l'ensemble de ces éléments et notamment de l'entrée en vigueur de certaines mesures dès les 8 et 13 février 2021, il n'apparaît pas *prima facie* que la partie adverse aurait violé les dispositions et principes invoqués à l'appui du moyen. Le quatrième moyen n'est, dès lors, pas sérieux.

Une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 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.

VI. Confidentialité

A. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes expliquent que le rapport du réviseur interne de la première requérante sur son ratio de solvabilité contient, notamment, des chiffres précis sur les emprunts souscrits par la société, ses dettes commerciales, salariales et fiscales et qu'il s'agit là de chiffres couverts par le secret des affaires. Elles exposent que l'utilisation de ces données «par la partie adverse ou par des concurrents économiques de la première requérante pourrait mener à une concurrence déloyale entre entreprises et nuire à ses intérêts économiques, qui pourraient être gravement affectés en cas de divulgation», car «si ce document est communiqué à la partie adverse ou à une éventuelle partie intervenante, rien ne l'empêcherait de circuler et d'être utilisé à des fins commerciales ou économiques déloyales contre la première requérante, en suscitant par exemple une modification de stratégie chez les concurrents de cette dernière». Elles soulignent que les éléments pertinents sont synthétisés dans la requête de telle sorte que la partie adverse et une éventuelle partie intervenante sont en mesure de comprendre et de répliquer au recours.

Elles expliquent ensuite qu'elles produisent le contrat de commissionnaire qui lie les deux premières parties requérantes, mais que ce contrat «contient des informations confidentielles, susceptibles d'intéresser des concurrents des [parties] requérantes, puisqu'il contient les modalités de rémunération des commissionnaires et les conditions de la collaboration, ainsi que le chiffre d'affaire de l'agence en question» de telle sorte qu'il convient «également d'assurer sa confidentialité, compte tenu de la possibilité d'une intervention d'un concurrent (une agence de paris, un libraire, ...)».

Elles indiquent enfin que «le contrat de travail de Monsieur Diouma Sarr [...], troisième partie requérante, renferme des informations confidentielles, personnelles et étrangères à la résolution du présent litige».

Elles demandent, dès lors, que ces pièces soient tenues pour confidentielles en application de l'article 87, § 2, alinéa 1^{er}, du règlement général de procédure.

B. Appréciation

Dès lors que la divulgation des pièces concernées n'est, à ce stade, pas nécessaire à la solution du litige, il y a lieu de maintenir provisoirement la confidentialité des pièces A, B et C de la partie confidentielle du dossier déposé par les parties requérantes.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les pièces A, B et C du dossier déposé par les parties requérantes demeureront, à ce stade de la procédure, confidentielles.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre siégeant en référé, le 24 février 2021 par :

Y. Houyet,	président de chambre, président,
N. Van Laer,	conseiller d'État,
D. Delvax,	conseiller d'État,
X. Dupont,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

X. Dupont

Y. Houyet